

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**JUDICIÁRIO E DOMINAÇÃO:
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A
(IN)EFETIVIDADE DE DIREITOS CONTIDOS NA
CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Carlos Alberto Colombo

Porto Alegre, julho de 2001.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**JUDICIÁRIO E DOMINAÇÃO:
O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A (IN)EFETIVIDADE DE
DIREITOS CONTIDOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Carlos Alberto Colombo

**Dissertação apresentada como
requisito parcial à obtenção do grau
de Mestre em Sociologia, tendo como
orientador o Professor Dr. Enno
Liedke Filho**

Porto Alegre, julho de 2001.

CIP - Catalogação na Publicação

Colombo, Carlos Alberto
Judiciário e dominação: o Supremo Tribunal Federal
e a (in)efetividade de direitos contidos na
Constituição Federal de 1988 / Carlos Alberto Colombo.
-- 2001.
245 f.
Orientador: Enno Dagoberto Liedke Filho.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Porto Alegre, BR-RS, 2001.

1. Sociologia Jurídica. 2. Estado e Dominação. 3.
Poder Judiciário. 4. Supremo Tribunal Federal. 5.
Direito e Democracia. I. Liedke Filho, Enno Dagoberto,
orient. II. Título.

Carlos Alberto Colombo

**JUDICIÁRIO E DOMINAÇÃO: O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A
(IN)EFETIVIDADE DE DIREITOS CONTIDOS NA CONSTITUIÇÃO
FEDERAL DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Porto Alegre, 18 de julho de 2001.

Resultado: Aprovado, com recomendação de publicação.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor Enno Dagoberto Liedke Filho (Orientador)
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor Umberto Guaspari Sudbrack
Programa de Pós-Graduação em Ciências Penais
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professor Doutor Raúl Enrique Rojo
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Professora Doutora Soraya Maria Vargas Cortes
Programa de Pós-Graduação em Sociologia
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

AGRADECIMENTOS

As inúmeras pessoas e instituições que colaboraram para que esta pesquisa alcançasse os resultados almejados tornam praticamente impossível a tarefa de dizer todos os nomes. Assim, gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a todas as pessoas que, embora não tenham seus nomes citados expressamente aqui, foram fundamentais para a conclusão deste trabalho. Provavelmente, muitos dos que contribuíram com “pequenos gestos” não tenham noção do quanto auxiliaram para a realização deste trabalho. Por isso, a todos que, ao longo da trajetória, se tornaram sinônimos de solidariedade, generosidade e cumplicidade com as aspirações desta pesquisa, o meu sincero e afetuoso agradecimento.

Quero, contudo, mencionar algumas pessoas e instituições que, de alguma forma, representam o conjunto das relações pessoais e sociais que viabilizaram a realização desta investigação. Assim, agradeço especialmente:

– ao Professor Enno Leidke Filho, cuja orientação foi decisiva para o amadurecimento das principais diretrizes teórico-metodológicas, bem como das demais definições que permitiram a estruturação deste trabalho. Ressalto, principalmente, o respaldo e a confiança obtidos junto ao orientador, que me viabilizaram a consolidação de níveis crescentes de autonomia durante o desenvolvimento do estudo;

- aos Professores Raúl Enrique Rojo e Humberto Sudbrach, pelas contribuições apresentadas na avaliação do projeto de pesquisa;
- aos Professores do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, com os quais foi possível amadurecer a compreensão de conteúdos que foram muito importantes para o desenvolvimento deste trabalho;
- à coordenação e aos funcionários da Secretaria do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, cujo apoio institucional e técnico-administrativo foi decisivo para a conclusão desta dissertação;
- ao CNPQ, por viabilizar a bolsa de estudos e outras formas de apoio ao desenvolvimento da pesquisa;
- aos funcionários da Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), pelo apoio cotidiano e pelas orientações na adequação do trabalho às normas técnicas;
- aos colegas do Curso de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, pela amizade e pelas inquietações compartilhadas;
- aos entrevistados, pela atenção dispensada e pelas informações que ajudaram a enriquecer este trabalho;
- aos amigos e colegas do Judiciário Federal, pela solidariedade irrestrita que recebi em diversos momentos;
- ao amigo Rogério Viola Coelho, por ter me incentivado a enfrentar os desafios do tema e da elaboração intelectual sistemática;
- aos meus familiares e amigos, pelo carinho, apoio e incentivo;
- à Ângela, por tudo.

SUMÁRIO

LISTA DE GRÁFICOS	vi
LISTA DE QUADROS	vii
LISTA DE TABELAS	viii
RESUMO	xix
ABSTRACT	x
INTRODUÇÃO	1
PARTE I: JUSTIÇA CONSTITUCIONAL, DEMOCRACIA E DOMINAÇÃO (I)LEGÍTIMA	13
1 – ESTADO, DIREITO E DOMINAÇÃO	14
1.1 – Positivismo e pluralismo jurídico	14
1.2 – Fatores reais de poder e normatividade da Constituição	17
1.3 – Estado, relações sociais, poder e classes sociais	21
1.4 – Dominação, racionalidade e legitimidade	26
1.5 – Direito, democracia e tribunais constitucionais	36

PARTE II: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS E DOMINAÇÃO ILEGÍTIMA	42
2 – O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL	43
2.1 – Judiciário, dominação e modernização conservadora	43
2.2 – O Judiciário no Império “das circunstâncias”	44
2.3 – A Proclamação da República e a criação do Supremo Tribunal Federal	48
2.4 – A Revolução de 1930 e o Estado Novo	54
2.5 – A redemocratização e a Constituição de 1946	57
2.6 – O Golpe de 1964	59
3 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO DESEMPENHO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	66
3.1 – A redemocratização do País e as novas atribuições do Supremo Tribunal Federal a partir da Constituição de 1988	66
3.2 – Ruptura e continuidade: limites e condicionamentos à redefinição do papel político-institucional do Supremo Tribunal Federal	72
3.3 – Modernização conservadora e neoliberalismo: os impasses à efetivação da Constituição	77
3.4 – As diferentes interpretações sobre o significado das decisões do Supremo Tribunal Federal a partir da Constituição de 1988	83

**PARTE III: AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL –
(IN)EFETIVIDADE DA CONSTITUIÇÃO E DA CONCEPÇÃO
DE ESTADO DEMOCRÁTICO DE
DIREITO..... 92**

**4 – AS DECISÕES DO STF E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: OMISSÕES
INCONSTITUCIONAIS E (IN)EFETIVIDADE DOS DIREITOS
CONSTITUCIONAIS NÃO REGULAMENTADOS 93**

4.1 – Mandado de injunção: jurisprudência restritiva e esvaziamento da eficácia do instituto 94

4.2 – Os julgamentos dos mandados de injunção e a inefetividade dos dispositivos constitucionais não regulamentados 99

4.3 – Desvirtuamento das finalidades do mandado de injunção e instrumentalização política do instituto 107

4.4 – Inefetividade das decisões do STF e desinteresse pelo mandado de injunção.....112

4.5 – As ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e a recusa do Supremo Tribunal Federal em julgá-las 115

4.6 – Conseqüências jurídicas, políticas e sociais das decisões do STF referentes às omissões inconstitucionais na vigência da Constituição de 1988 118

**5 – AS DECISÕES DO STF: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE
E EROSAO DOS FUNDAMENTOS DEMOCRÁTICOS DA
CONSTITUIÇÃO 122**

5.1 – As decisões do STF e os interesses predominantes no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade 123

5.2 – As decisões do STF: integração das análises quantitativa e qualitativa	136
5.3 – Inconstitucionalidades na edição e reedição de medidas provisórias	138
5.4 – Inconstitucionalidades nos planos de estabilização econômica e na política salarial	147
5.5 – Inconstitucionalidades na regulação do sistema financeiro nacional	154
5.6 – Inconstitucionalidades nas privatizações das empresas estatais	160
5.7 – Inconstitucionalidades decorrentes da emenda da reeleição e da aplicação desigual dos princípios constitucionais	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS	173
– Contrastes entre poder formal e poder real: decisões do STF e (in)efetividade dos dispositivos constitucionais	174
– Tensões entre racionalidade formal e racionalidade material: conexões entre as decisões do Tribunal e os interesses, idéias e valores do bloco de forças dominantes no poder	179
– Supremo Tribunal Federal: legitimidade constitucional ou poder de fato (ilegítimo)?	183
– Desafios e perspectivas nas investigações sobre o tema	188
ANEXOS	194
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	216

LISTA DE GRÁFICOS

Capítulo 4

- 1 – Resultado dos julgamentos dos mandados de injunção impetrados no STF, no Brasil – out./88 – mar./00 99
- 2 – Evolução, em termos percentuais, dos mandados de injunção impetrados no STF em comparação com o crescimento das ações judiciais após à Constituição de 1988, no Brasil – 1988 e 1998 114

Capítulo 5

- 3 – Total de normas que tiveram suspensa sua eficácia por decisão STF, conforme o âmbito do diploma legal contestado (federal ou estadual), no Brasil – 05.10.88 a 27.05.98 124
- 4 – Total de ações diretas de inconstitucionalidade, de acordo com o âmbito do diploma legal contestado (federal ou estadual) no STF, no Brasil – 5.10.88 a 1998 125
- 5 – Taxa de sucesso das ações diretas de inconstitucionalidade contra normas federais e estaduais (liminares e mérito) no STF, no Brasil – 05.10.88 a 1998..... 126
- 6 – Taxa de sucesso nas ações diretas de inconstitucionalidade, por agente (liminares e mérito) no STF, no Brasil – 05.18.88 a 1998 134

LISTA DE QUADROS

Capítulo 1

1 – Poder formal e poder real	39
2 – Rede conceitual	39

Capítulo 4

3 – Dispositivos constitucionais que foram objeto de mandados de injunção parcilamente deferidos pelo STF – out./88 – mar./00	101
--	-----

LISTA DE TABELAS

Capítulo 4

- 1 – Evolução dos mandados de injunção impetrados no STF em comparação com o crescimento das ações judiciais após à Constituição de 1988, no Brasil – 1990-99..... 113

Capítulo 5

- 2 – Taxa de sucesso dos agentes, conforme o âmbito da norma contestada (federal ou estadual) – liminares e mérito – no STF, no Brasil – 1988-98 128
- 3 – Edição e reedição de medidas provisórias, por governo, no Brasil – 05.10.88 a 30.06.00 144
- 4 – Edição e reedição de medidas provisórias e de leis ordinárias, por governo, no Brasil – 05.10.88 a 30.06.00 145
- 5 – Leis ordinárias aprovadas no Congresso Nacional, de acordo com a origem do projeto, no Brasil – 15.03.90 a 31.12.98 146

RESUMO

Esta dissertação analisa um conjunto de decisões judiciais estratégicas do Supremo Tribunal Federal no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 e o significado das mesmas para a efetivação ou não de importantes dispositivos constitucionais. A investigação aborda as complexas articulações existentes entre Estado, Direito, relações de dominação e classes sociais nas sociedades capitalistas contemporâneas e, em particular, na sociedade brasileira. A pesquisa busca discutir o significado dos condicionamentos exercidos pelas formas de dominação sobre as características gerais do Direito e a efetividade da Constituição jurídica, bem como das contradições verificadas entre racionalidade formal e racionalidade material nas decisões proferidas pelo STF e, ainda, das conexões existentes entre aquela racionalidade material, interesses arbitrários impostos pelo bloco de forças dominantes no poder e o exercício ilegítimo do poder político. O estudo procura dimensionar a abrangência das decisões do Supremo Tribunal Federal que deixaram de assegurar a efetividade de direitos e garantias constitucionais e de obstruir diversas inconstitucionalidades praticadas no período investigado e, no mesmo sentido, colocar em relevo as antinomias verificadas entre o papel formal de guarda da Constituição e o papel efetivamente cumprido pelo Tribunal.

Palavras-chave: Estado, direito e dominação. Poder político e classes sociais. Racionalidade Formal e Material.

ABSTRACT

This essay analyzes a set of strategic judicial decisions ruled by the Supreme Court of Brazil after the promulgation of the 1988 Constitution, and their consequences for the enforcement of important constitutional devices. The investigation involves the complex relationships that exist among State, Law, power forces and social classes in the contemporary capitalist societies, in particular, in the Brazilian case. The goal of the research developed here was to discuss the meaning of the conditionings resulting from power relations regarding the general characteristics of law and the enforcement of the Constitution, as well as the contradictions found between the formal and the substantive rationality in the decisions established by the Supreme Court of Brazil, and the connections between the latter with arbitrary interests and kinds of illegitimate power. This investigation aims at determining the range of the Supreme Court rulings that failed to insure constitutional rights and thus ceased hindering several unconstitutionality exercises throughout the period examined. At the same time, we intended to unveil the antagonisms verified between the formal role of the Supreme Court as guard of the Constitution and its accomplished duty.

Keywords: State, law and domination. Political power and social classes. Formal and Material Rationality.

INTRODUÇÃO

Alguns autores (Sadek, 1995a e 1995b; Arantes, 1997; Werneck Vianna, 1997; Pinheiro, 1994) têm destacado o pequeno número de pesquisas existentes, no âmbito das ciências sociais, a respeito do papel desempenhado pelo Poder Judiciário no Brasil. Essa lacuna é ainda mais evidente no que se refere ao Supremo Tribunal Federal (STF), o que implica, sob vários aspectos, a ausência de uma tradição de pesquisa e de uma literatura consolidadas a respeito da temática focalizada por esta pesquisa. Zaffaroni (1995, p.31) constata uma situação similar em nível de América Latina e ressalta que, no seu entender, o “(...) descrédito político do tema foi uma das causas da inibição dos teóricos”. No Brasil, o recente interesse pela temática pode ser relacionado a razões tanto de ordem teórica, graças ao desenvolvimento da crítica às teorias reducionistas, que tendem a considerar como epifenômeno tudo que se relaciona com o Direito e com o funcionamento da Justiça (Lamounier, 1995a), como de ordem histórica, devido ao papel político de destaque atribuído ao Supremo Tribunal Federal pela Constituição Federal de 1988.

Apesar das lacunas mencionadas, é possível contar com um importante conjunto de estudos e reflexões produzidos no Brasil, a partir dos movimentos de crítica ao positivismo jurídico, dos estudos de Sociologia do Direito produzidos pelas vertentes dos juristas e dos sociólogos (Faria e Campilongo, 1991)

e de pesquisas empíricas recentes, especialmente no campo da ciência política (Castro, 1993, 1997a e 1997b; Werneck Vianna *et al.*, 1999; Koerner, 1998; Teixeira, 1997; Arantes, 1997; Sadek, 1995b e 1999; Vilhena, 1994; dentre outros). Não obstante, especialmente no que se refere ao período posterior à Constituição de 1988, ainda existem lacunas significativas na investigação das conexões específicas entre as decisões do Supremo Tribunal Federal e as relações sociais de dominação no Brasil. A complexidade do tema justifica uma certa inibição, especialmente quando se trata do desafio de construir um modelo de análise capaz de dar conta das mediações específicas, das tensões e dos aparentes paradoxos que a realidade coloca às primeiras abstrações teóricas, bem como de se estabelecer as rupturas necessárias, com possíveis abordagens unilaterais, unilineares ou mecanicistas.¹

Por isso, o enfoque assumido por esta pesquisa procura recorrer ao diálogo interdisciplinar, ao mesmo tempo em que reconhece a possibilidade e a importância de se trabalhar com pontos de vista teóricos complementares – sem, com isso, prejudicar a necessária coerência teórico-metodológica. Bachelard (1996, p.14) ressalta que a experiência científica é construída a partir de erros retificados e do confronto “(...) com vários e diferentes pontos de vista. Pensar a experiência é, assim, mostrar a coerência de um pluralismo inicial”.

E, como assinala Levine (1997, p.292), é possível desenvolver uma abordagem dialógica entre distintas tradições teóricas que, sem descaracterizar diferenças muitas vezes irreduzíveis entre elas, “(...) é capaz de tomar algo de valor” das outras teorias, na medida que reconhece “(...) que a comunicação cuidadosa e sistemática é capaz de produzir o entendimento cumulativo e melhorado”. Assim, como se verá no Capítulo 1, o balizamento teórico que orienta esta investigação se constitui a partir do tensionamento dialético de perspectivas complementares, da busca permanente de ruptura com enfoques unilaterais e da conformação de uma rede conceitual suficientemente articulada e coerente e, ao mesmo tempo, com a fluidez necessária para operacionalizar a análise empírica.

¹ Como assinala Bachelard (1996, pp. 25-26), o sistema ou modelo teórico é necessário para mobilizar o pensamento e romper com o empirismo imediato, mas, quando se adota a postura de enquadrar acriticamente o real à teoria, passa-se facilmente de um extremo a outro: “Da observação ao sistema, passa-se assim de olhos deslumbrados a olhos fechados”.

Grande parte das questões suscitadas a respeito da atuação do STF ainda necessitam de maior investigação empírica e aprofundamento teórico. No plano teórico, o foco da problemática desta pesquisa situa-se no âmbito das questões clássicas levantadas por autores como Erlich, La Salle, Hesse, dentre outros, a propósito dos limites do positivismo jurídico – com sua concepção monista correlata – e do significado do direito e da Constituição nas sociedades capitalistas contemporâneas. O núcleo teórico central desta pesquisa está ancorado nas perspectivas teóricas complementares de Weber (1999, p. 100) que, dentre outros aspectos, sugere a existência de uma influência decisiva das “(...) formas de dominação políticas sobre as qualidades formais do direito”, e de Poulantzas, especialmente no que se refere aos aspectos de sua obra que enfatizam o papel das lutas e das relações sociais concretas na configuração específica do Estado nas sociedades capitalistas, bem como das conexões existentes entre o domínio político exercido pelos agentes sociais na esfera estatal e os interesses, valores e idéias das classes sociais mais importantes de uma determinada sociedade.

Apesar das importantes diferenças teóricas existentes entre os dois últimos autores supracitados, ambos convergem², dentre outros aspectos, tanto na formulação de uma teoria com elevado grau de abstração conceitual quanto na ênfase que eles conferem à necessidade de realização de pesquisas empíricas que abarquem as especificidades históricas de cada sociedade concreta. Essa perspectiva mais geral, integrada às contribuições de outros autores que refletiram sobre o significado das complexas articulações existentes entre Estado, Direito e relações sociais de dominação nas sociedades contemporâneas, permitiu colocar em relevo uma hipótese de investigação que indica uma forte correlação entre as decisões estratégicas do Supremo Tribunal Federal no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 e os interesses, valores e idéias do bloco de forças dominantes no poder.

Nesse sentido, a recuperação das tendências e condicionamentos históricos de longa duração, bem como dos aspectos conjunturais mais importantes referentes ao período analisado, foi decisiva para a compreensão do papel específico desempenhado pelo STF e de sua inserção na trama complexa das relações sociais de

² Löwy (1996) retoma a expressão **marxismo weberiano** – cunhada por Merleau-Ponty – para enfatizar a possibilidade de complementariedade entre as perspectivas teóricas tributárias do pensamento de Marx e Weber.

dominação que conformam não só o Estado, mas também, de maneira indissociável, a sociedade brasileira como um todo. Assim, as decisões estratégicas mais recentes do Tribunal puderam ser inseridas em um marco analítico e interpretativo mais amplo, que, embora tributário da melhor tradição das ciências sociais, tem sido pouco utilizado nas investigações empíricas referentes às decisões do Supremo Tribunal Federal, no período investigado.

Em nível empírico, a investigação focaliza um conjunto de decisões judiciais estratégicas do Supremo Tribunal Federal a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, indagando sobre o significado das mesmas para a garantia da implementação efetiva (ou não) dos dispositivos constitucionais, bem como das conexões existentes entre a jurisprudência do Tribunal, os conflitos de interesses dinamizados pelos principais grupos e classes sociais e as formas de dominação política específicas que se configuraram no período histórico em tela.

As lutas que impulsionaram o processo de redemocratização da sociedade brasileira e o esgotamento do Estado autoritário instaurado com o Golpe de 1964 desembocaram na redefinição das formas de legitimação do poder e no alargamento dos direitos políticos e sociais. A transição para o novo ordenamento jurídico-institucional sintetizado pela Constituição de 1988 provocou significativos deslocamentos de poder no âmbito dos aparelhos de Estado, dentre os quais destacam-se as novas atribuições e competências atribuídas ao Supremo Tribunal Federal – em especial, o papel de guarda do Estado Democrático de Direito que se pretendia inaugurar. Ao mesmo tempo, a nova Carta Política instituiu formalmente um conjunto de direitos e garantias que, se efetivamente implementados no nível das relações sociais, propiciaria às classes sociais historicamente dominadas a possibilidade de colocar em xeque, ainda que parcialmente, as formas autoritárias de exercício do domínio político e o modelo concentrador da riqueza socialmente produzida no País. Assim, o STF transformou-se numa arena judicial de disputas de interesses estratégicos de grupos e classes sociais pela efetivação ou pela não-efetivação de determinados dispositivos constitucionais.

Todavia as inovações trazidas pela Constituição de 1988 em relação ao papel do Supremo Tribunal Federal vieram condicionadas pela manutenção da mesma composição do Tribunal oriunda do antigo regime – resultante da conciliação

entre o velho e o novo que tem caracterizado o processo de **modernização conservadora** do País. Assim, por um lado, atribuiu-se ao STF a tarefa de assegurar a efetividade dos dispositivos constitucionais e da concepção de Estado Democrático de Direito inerente à nova Carta Política. E, por outro, mantiveram-se os mesmos agentes que até então vinham aplicando uma concepção de Direito subordinada à **racionalidade material** dos valores e interesses sociais, políticos e econômicos dos grupos e classes que impuseram o regime autoritário anterior. Vínculos com uma racionalidade material que tende a ser reforçada, na medida em que as coalizões formadas pelos governos civis – responsáveis pela nomeação dos ministros do Supremo – têm mantido, em sua base de sustentação política, uma forte influência das forças dominantes no período anterior.

Assim, em virtude dos fortes condicionamentos impostos pelo perfil conservador da modernização brasileira e de seus reflexos sobre a configuração da sociedade e do Estado, as decisões estratégicas do Supremo Tribunal Federal passaram a ser atravessadas por uma tensão permanente entre duas racionalidades distintas: a **racionalidade formal**, inerente aos dispositivos constitucionais, e a racionalidade material dos valores e interesses dominantes na sociedade brasileira. Nessa perspectiva, a aplicação do Direito constitucional por um tribunal com as características do STF reforçou a necessidade de investigação das conexões íntimas entre o Direito e as formas de dominação específicas existentes no País.

A par das afinidades eletivas existentes entre Direito e dominação, os estudos exploratórios e a revisão bibliográfica do tema indicaram a existência de julgamentos do STF que expressam uma forte contradição entre a racionalidade formal e a racionalidade material do Direito. O Tribunal estaria consolidando decisões judiciais ineficazes para resguardar a Constituição das inconstitucionalidades praticadas pelos demais poderes constituídos, demonstrando significativas limitações e ambigüidades no cumprimento do seu papel institucional de assegurar a efetividade dos dispositivos constitucionais e obstar o processo de corrosão da própria concepção de Estado Democrático de Direito inerente à nova Carta Política Republicana.

Nesse sentido, o foco da pesquisa condensou-se na problematização dos seguintes aspectos, estreitamente articulados entre si:

a) as antinomias entre o exercício do **poder formal** e do **poder real**, isto é, entre as atribuições institucionais formalmente estatuídas e o papel político efetivamente desempenhado pelo STF no período investigado;

b) as correspondências ou antagonismos existentes entre a racionalidade formal inerente às normas constitucionais e o dinamismo da racionalidade material dos valores e interesses que condicionam as decisões do Supremo e perpassam a fundamentação das mesmas;

c) as conexões existentes entre decisões judiciais que contrastam a racionalidade formal da Constituição e os interesses e valores de determinados grupos e classes sociais. E, na medida em que a efetivação dos direitos e garantias constitucionais tende a favorecer as classes dominadas, as conexões entre a racionalidade material predominante nas decisões estratégicas do STF e as finalidades estabelecidas pelas políticas implementadas pelo bloco de forças dominantes;

d) a significação e a abrangência social das decisões do STF que deixaram de cumprir sua finalidade constitucional de assegurar a efetividade de direitos e garantias ou de impedir a consolidação de normas e atos inconstitucionais de iniciativa dos demais poderes constituídos – em especial, o julgamento das demandas que permitiriam às classes e grupos dominados, ainda que mediatamente, maior possibilidade de apropriação da riqueza social produzida no País e de limitação das formas de domínio político baseadas no exercício de um poder de mando autoritário e ilegítimo; e

e) mais especificamente, a relação existe entre a racionalidade material que preside a maior parte das decisões estratégicas do STF – isto é, as mais relevantes do ponto de vista econômico, político e social – e a consubstanciação de processos de dominação subordinados aos interesses políticos e econômicos do bloco de forças dominantes no poder de Estado.

A hipótese central que orienta esta pesquisa é a de que **as decisões do Supremo Tribunal Federal no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 não têm obstruído diversas inconstitucionalidades**

praticadas pelo bloco de forças dominantes no poder, deixando de assegurar a efetividade de direitos e garantias constitucionais das classes dominadas, que, em maior ou menor extensão, poderiam colocar em xeque importantes fundamentos dos mecanismos de distribuição da riqueza e de domínio político predominantes no País.

Essa hipótese geral desdobra-se em duas **subipóteses**. A primeira enfatiza que **o real papel político desempenhado pelo STF contrasta com suas atribuições formais de instituição responsável pela garantia de efetivação dos direitos constitucionais e do ordenamento jurídico do Estado democrático**. A segunda subipótese indica que **o Supremo Tribunal Federal se constitui numa arena estratégica no âmbito da legitimação jurídica das políticas estatais, na qual as classes dominantes encontram condições mais favoráveis para respaldar judicialmente várias transgressões e bloqueios contra a efetivação de direitos e garantias das classes dominadas formalmente inscritos na Constituição de 1988**.

As questões suscitadas na problemática de pesquisa e as hipóteses sugeridas acima requerem fundamentação empírica adequada. Por isso a discussão e a verificação das mesmas desembocam, nos Capítulos 4 e 5, na análise do comportamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento de três tipos de ação que deveriam ser fundamentais para a efetivação dos dispositivos constitucionais: o mandado de injunção (MI), a ação direta de inconstitucionalidade (Adin) por omissão e a ação direta de inconstitucionalidade por ação. As análises qualitativa e quantitativa dessas decisões remetem à investigação das especificidades das hipóteses de trabalho no cotidiano dos casos concretos julgados pelo Tribunal.

Através da problematização de aspectos ainda não suficientemente aprofundados pela literatura referente ao tema e da proposição de hipóteses que igualmente requerem uma comprovação empírica adequada, esta pesquisa tem como **objetivos**: (a) no plano teórico, contribuir para o desenvolvimento de novas interpretações teóricas a respeito do STF, especialmente no que se refere às dimensões relacionadas com as lutas e as formas de dominação de classe; (b) no nível empírico, produzir novos conhecimentos que colaborem para uma reconstrução mais abrangente dos processos, relações e estruturas que configuram a atuação do

STF; (c) no plano metodológico, refletir sobre as possibilidades de utilização do instrumental das ciências sociais para o desenvolvimento de pesquisas a respeito da temática investigada; e, (d) do ponto de vista prático, produzir conhecimentos a respeito da atuação do STF que possam servir de subsídio para possíveis políticas voltadas para a efetivação e a consolidação das atribuições constitucionais da instituição.

Passados mais de 10 anos da promulgação da Carta de 1988, a significativa importância social das decisões do Supremo Tribunal Federal ainda contrasta com o reduzido número de pesquisas empíricas realizadas pelas ciências sociais a respeito do tema. Esse quadro revela, de maneira inequívoca, o valor da ampliação das investigações sobre uma dimensão da realidade social brasileira ainda pouco conhecida. Nesse sentido, o desenvolvimento desta pesquisa justifica-se pela possibilidade de se ampliarem os conhecimentos teóricos e empíricos a respeito de um tema ainda pouco investigado, bem como de se aprofundar a reflexão sobre as abordagens metodológicas mais frutíferas para o estudo de suas especificidades.

Os **procedimentos e técnicas**, entendidos como **teorias em ato** (Cardoso, 1972) que obedecem à lógica de construção do objeto, foram utilizados nesta investigação de acordo com as necessidades específicas colocadas pela problemática de pesquisa e com os pressupostos teóricos que a informam.³ Assim, o primeiro desafio enfrentado antes mesmo de iniciar o trabalho de campo foi o de delimitar quais as decisões do Supremo Tribunal Federal deveriam ser analisadas, uma vez que a seleção aleatória poderia produzir um conjunto de informações arbitrárias, fragmentárias e pouco relevantes para os fins analíticos desta pesquisa. Chegou-se então, preliminarmente, à definição de que seriam as ações judiciais que condensassem os conflitos mais importantes em torno das possibilidades de alteração da concentração de riqueza e do poder político na sociedade brasileira.

A opção pela realização da análise documental de um conjunto de acórdãos (documentos onde constam ementa, relatório e votos das decisões judiciais) do STF colocou, de imediato, a necessidade de delimitação do recorte empírico. Escolheram-se, então, três tipos de ação capazes de condensar de maneira expressiva

³ Para um maior aprofundamento desses aspectos, ver Cardoso (1972) e Bourdieu (1994).

as questões centrais problematizadas nesta pesquisa: o mandado de injunção, as ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e as ações diretas de inconstitucionalidade por ação. E, diante do amplo universo de decisões do Tribunal no período investigado, a seleção dos documentos mais importantes foi delimitada a duas **arenas decisórias**⁴ fundamentais: (a) conflitos em torno da apropriação e da redistribuição da riqueza socialmente produzida; (b) disputas relativas à possibilidade de controle do domínio político e de limitação do exercício ilegítimo do poder realizado pelos aparelhos de Estado.

Por outro lado, optou-se pela análise de **casos exemplares** que permitissem verificar as hipóteses formuladas nesta pesquisa. Esses casos deveriam ser exemplares tanto por representarem os principais conflitos relacionados às arenas decisórias mencionadas acima quanto pela relevância da argumentação e da fundamentação jurídicas vinculadas ao conteúdo das respectivas decisões. A identificação dos casos exemplares foi realizada com a ajuda das referências existentes em outras pesquisas, em artigos de revistas jurídicas especializadas, em publicações oficiais dos tribunais e, ainda, através de indicações fornecidas por agentes especializados no acompanhamento sistemático dessas questões.

Embora a delimitação do objeto a questões bem circunscritas já assegurasse aos casos exemplares a representatividade necessária para a verificação das hipóteses formuladas, buscou-se, na análise estatística, um importante complemento, tanto para a consecução do dimensionamento econômico, político e social das decisões judiciais mais importantes do STF como também para distinguir, na ampla variedade de situações que a realidade empírica apresenta, os aspectos essenciais da variação do fenômeno investigado. Além da utilização dos conhecimentos disponíveis em bancos de dados e em pesquisas realizadas anteriormente,⁵ avançou-se na elaboração de novas estatísticas e na sistematização e reorganização das informações quantitativas disponíveis – algumas dispersas, outras fortemente estruturadas – em novos quadros, tabelas e gráficos.

⁴ A utilização desse tipo de procedimento na análise documental é sugerida por Souza (1976).

⁵ O uso de dados previamente estruturados foi feito com redobrada **vigilância epistemológica** (Bachelard, 1996). Em alguns casos, estabeleceram-se rupturas, e os dados foram desagregados e reagrupados de acordo com a perspectiva teórica que orientou a construção do objeto desta pesquisa.

A maior parte dos dados foram coletados pela Internet. O *site* oficial do Supremo Tribunal Federal disponibiliza um banco de dados com informações sobre o andamento processual, relatórios, estatísticas e o inteiro teor dos acórdãos já publicados. As alternativas oferecidas pelo uso de operadores lógicos possibilitaram a localização e o agrupamento de acórdãos e de legislação em função da identidade de seus conteúdos ou até mesmo de um termo específico. Essas ferramentas também foram usadas para estabelecer recortes preliminares que facilitaram a sistematização de informações disponíveis apenas em outros *sites*. Assim, por exemplo, os anexos constantes no final desta pesquisa foram construídos por meio da utilização complementar de ferramentas e informações diferenciadas constantes nos *sites* do STF e do Palácio do Planalto.

Na busca da melhor compreensão possível do significado e da importância das decisões do STF, recorreu-se, ainda, a algumas entrevistas com especialistas e agentes envolvidos diretamente no acompanhamento sistemático da problemática (três entrevistas semi-estruturadas e três entrevistas abertas e informais). Graças às posições privilegiadas desses agentes no acompanhamento dos julgamentos do Tribunal e aos seus conhecimentos estratégicos a respeito do objeto investigado, foi possível agregarem-se algumas informações qualitativas diferenciadas de grande valor para a reconstrução das principais relações, processos e estruturas constitutivas do objeto investigado, inclusive no que se refere a aspectos relacionados à sua historicidade.

Por fim, cumpre ressaltar a importância da bibliografia auxiliar, utilizada para recuperar dimensões relevantes das relações entre classes sociais, poder político e Estado na sociedade brasileira, em suas especificidades históricas e culturais. Da mesma forma, a reconstrução histórica e conjuntural ajudou a situar melhor os principais interesses em jogo, as circunstâncias e condicionamentos que balizaram as decisões do STF e, ainda, o significado das mesmas frente aos conflitos de interesses estabelecidos entre os agentes sociais envolvidos nas disputas judiciais.

Com o objetivo de favorecer a melhor compreensão possível dos conhecimentos sintetizados por esta pesquisa, a exposição dos resultados obtidos foi estruturada em três partes e cinco capítulos.

A primeira parte, formada pelo Capítulo 1, procura construir uma rede de conceitos fundamentais para a compreensão da problemática relacionada ao significado do Direito nas sociedades capitalistas contemporâneas, bem como das articulações entre Direito, dominação, Estado e classes sociais. A perspectiva teórica é construída a partir da problematização de contribuições clássicas de autores como Ferdinand La Salle e Konrad Hesse, passando pelas formulações de autores contemporâneos e pela integração dos também clássicos estudos de Max Weber, Nicos Poulantzas e Antônio Gramsci a respeito das questões supracitadas. As proposições teóricas são sistematizadas e apresentadas de forma a propiciar o confronto entre pontos de vista complementares, fazendo das sucessivas oposições e rupturas dialéticas um fator de enriquecimento para a constituição de uma rede conceitual suficientemente articulada e coerente, capaz de iluminar a realidade investigada.

Na segunda parte (Capítulos 2 e 3), são reconstituídos os principais elementos da dinâmica histórica do Supremo Tribunal Federal, bem como os condicionamentos conjunturais mais significativos relacionados às suas decisões no período investigado. O Capítulo 2 apresenta um panorama da atuação do STF na sociedade brasileira, desde o momento de sua criação, logo após a Proclamação da República, até o momento da promulgação da Constituição de 1988. Nessa reconstrução histórica, são assinalados alguns dos aspectos mais importantes relacionados à modernização conservadora do País e ao papel efetivamente desempenhado pelo Tribunal na efetivação ou não dos dispositivos constitucionais e na consolidação de formas de dominação ilegítimas.

Já no Capítulo 3, são apontadas as novas atribuições e competências político-institucionais conferidas ao STF pela Carta Política de 1988, bem como o significado da manutenção da mesma composição e da forma de estruturação do Tribunal oriundas do regime autoritário anterior. As últimas duas seções do Capítulo apresentam, respectivamente, a análise dos principais condicionamentos e conflitos que marcaram o período posterior à promulgação da Constituição – em especial, a ofensiva da ideologia neoliberal contra os direitos constitucionais – e uma retomada crítica das principais abordagens relacionadas à problemática desta pesquisa.

A terceira parte do trabalho concentra-se na análise do material empírico coletado. No Capítulo 4, são examinadas as principais decisões do STF nos julgamentos de mandados de injunção e de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão. São analisados e interpretados dados estatísticos e casos exemplares que ajudam a aprofundar a discussão da hipótese de que as referidas decisões do Tribunal não têm contribuído para assegurar a efetivação de uma parcela significativa de dispositivos constitucionais.

No Capítulo 5, são analisadas as decisões do STF nos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade por ação. Nesse capítulo, amplia-se a análise a respeito do posicionamento do Tribunal frente às inconstitucionalidades praticadas no período investigado pelos demais poderes constituídos, bem como das conexões entre as decisões do Supremo e os interesses e valores dos principais agentes envolvidos nas disputas judiciais pela efetivação ou não de dispositivos da Constituição de 1988, que, se implementados, poderiam viabilizar a limitação do exercício ilegítimo do poder e dinamizar alguns mecanismos de redistribuição da riqueza em favor das classes historicamente dominadas no País. A análise integrada das dimensões quantitativas e qualitativas revela um conjunto expressivo de decisões do Tribunal que deixaram de contribuir para a obstrução de diversas normas e atos inconstitucionais implementados no período.

Nas Considerações Finais deste trabalho, apresentam-se as principais conclusões a que foi possível chegar com esta investigação. As hipóteses, inicialmente expostas de maneira genérica e sem maiores contextualizações, são retomadas ao final, enriquecidas pelo complexo e exigente diálogo estabelecido entre a teorização sobre o tema e a realidade, o que permite precisar os contornos, a profundidade, a densidade e os pontos de tensionamento específicos sugeridos pelas proposições inicialmente formuladas.

**PARTE I: JUSTIÇA CONSTITUCIONAL, DEMOCRACIA
E DOMINAÇÃO (I)LEGÍTIMA**

1 – ESTADO, DIREITO E DOMINAÇÃO

1.1 – Positivismo e pluralismo jurídico

A observação, a análise e a interpretação das decisões da Suprema Corte brasileira e do significado das mesmas na efetivação ou não dos direitos reconhecidos pela Constituição de 1988 colocam no foco de interesse desta pesquisa a aplicação do Direito estatal.

Não obstante, é necessário assinalar, desde o início, a importância teórica de diversos estudos que demonstram a existência de um acentuado **pluralismo jurídico** nas sociedades capitalistas. O uso do termo está identificado a uma perspectiva teórica que enfatiza a necessidade, para a compreensão adequada da complexidade do fenômeno jurídico, de uma abordagem que não se restrinja exclusivamente à observação das normas estatais positivadas nos códigos. Historicamente, a noção de pluralismo jurídico surge como contestação à hegemonia da concepção monista do Direito – essencialmente dogmática e que identificava o Direito exclusivamente com os códigos estatais, considerados em sua forma pretensamente pura e imune a quaisquer condicionamentos sociais. Nesse sentido, os precursores estudos do jurista austríaco Eugen Ehrlich, no início do século XX, já procuravam demonstrar que parte significativa das normas que configuram as relações sociais podem estar inclusive ausentes dos códigos legais sancionados pelo Estado.

A despeito dos limites apontados por alguns autores em relação à teoria de Ehrlich – como a excessiva importância atribuída ao Direito extra-estatal, por exemplo –, a contribuição do autor permanece atual, em especial sua tese de que o centro de gravidade do desenvolvimento do Direito, em qualquer época, “(...) não está no ato de legislar nem na jurisprudência ou na aplicação do direito, mas na própria sociedade” (Ehrlich, 1986, Prefácio). Essa formulação ajudou a demarcar uma ruptura importante com a concepção monista do dogmatismo jurídico, a qual atribui ao ordenamento jurídico um caráter homogêneo – como se o mesmo fosse um bloco unificado e sem rupturas – e identificado exclusivamente com os códigos estatais. Por outro lado, ainda que o centro de interesse de Ehrlich seja o Direito extra-estatal, não são irrelevantes suas observações a propósito dos pressupostos e da perspectiva mais indicados para se compreender a complexidade do Direito, inclusive o estatal: “Para realmente conhecer a situação jurídica é preciso investigar tanto o que a própria sociedade realiza quanto o direito estatal e as influências reais sobre o direito societal” (Ehrlich, 1986, p. 386).

As questões suscitadas por Ehrlich significaram um importante contraponto às abordagens unilaterais do Direito, demonstrando que as relações jurídicas realmente existentes em uma determinada sociedade jamais poderão ser suficientemente conhecidas e compreendidas a partir da análise exclusiva das normas existentes nos códigos estatais. O autor chama atenção para a necessidade de se investigar o Direito – inclusive o estatal – em suas conexões íntimas com a sociedade específica que o produz, levando em conta a forma concreta e a real influência do Estado sobre o Direito nessa mesma sociedade.

Depois de Ehrlich, diversos autores – Georges Gurvitch, Carbonnier, Boaventura de Souza Santos, dentre outros – desenvolveram suas concepções teóricas sob a influência da noção de pluralismo jurídico. Sob os mais distintos matizes teóricos e conceituais, desenvolveu-se, ainda que às vezes implicitamente e com ênfases diferenciadas, a idéia básica de que o Direito deve ser compreendido como um fenômeno social multidimensional, de que o Direito estatal *stricto sensu* não esgota o fenômeno jurídico e de que os próprios códigos legais estatais não possuem um significado unívoco quando analisados a partir das relações sociais

concretas nas quais estão inseridos e das mediações estabelecidas pela intervenção dos agentes sociais.

A abordagem sócio-histórica põe em xeque as concepções monistas do Direito. Os enfoques diacrônicos do Direito demonstram que, mesmo quando a forma jurídica estatal permanece a mesma ao longo do tempo, as relações jurídicas modificam-se substantivamente, acompanhando as transformações sociais que se processam em um determinado período histórico (Carbonnier, 1980). Por outro lado, a análise do ordenamento jurídico de uma sociedade capitalista contemporânea específica, num determinado momento do seu desenvolvimento, dificilmente poderá apresentá-lo como um todo coerente e homogêneo, nem mesmo em relação à sua própria estrutura lógico-formal.

No caso dos textos constitucionais, a introdução de um conjunto de normas e princípios jurídicos indeterminados e polissêmicos, algumas vezes utilizados como forma de se obterem artificialmente consensos circunstanciais entre interesses contraditórios (Faria, 1993), contribui para a consolidação de um ordenamento jurídico com significativas lacunas, defasagens e contradições internas. O que, por sua vez, alarga a importância da interpretação constitucional no desfecho de quais princípios, normas, valores e interesses se tornarão socialmente predominantes.

O **positivismo jurídico** não vislumbra a existência de defasagens no ordenamento jurídico – como, por exemplo, o descompasso entre (a) o reconhecimento formal de um direito previsto em lei, (b) uma decisão judicial que reconhece, no julgamento de um caso concreto, a existência do direito contido naquela norma legal e (c) a falta de efetividade do direito legalmente e judicialmente reconhecido, no plano das relações sociais concretas –, porque atribui às normas jurídicas uma existência idealizada e uma pretensa harmonia entre elas dentro de um ordenamento jurídico hierarquizado e coerente, que supostamente paira acima das contradições políticas, econômicas, culturais e ideológicas que atravessam a sociedade como um todo.

As análises baseadas em pressupostos positivistas normalmente consideram que a eficácia de uma ordem jurídica ou de normas individuais depende apenas da aplicação formal das mesmas, uma vez que, segundo Faria (1993, p. 96),

para os defensores dessa concepção “(...) o direito a ser aplicado nada mais seria do que uma moldura vazia de valores ideológicos e desvinculada de seu contexto sócio-político e econômico”. Em contrapartida, do ponto de vista sociológico

“(...) as normas são efetivas quando encontram na realidade por elas regulada as condições sócio-econômicas, políticas, culturais e ideológicas para seu reconhecimento, sua aceitação e seu cumprimento por parte de seus destinatários” (Faria, 1993, p. 96).

A crítica às concepções dogmáticas e positivistas do ordenamento jurídico coloca diante do pensamento sociológico o desafio de uma abordagem multidimensional das questões atinentes à especificidade do Direito e das normas jurídicas estatais nas sociedades capitalistas contemporâneas. Por outro lado, a noção de pluralismo jurídico não deve obscurecer a enorme relevância do ordenamento jurídico estatal na estruturação das sociedades capitalistas contemporâneas, na legitimação do domínio político e na delimitação e condicionamento das demais normas não estatais.

Mas, se as normas e códigos estatais não podem ser compreendidos adequadamente quando separadas do universo social no qual são configuradas, seriam elas uma mera expressão dos fatores reais de poder existentes na sociedade? E a essência da Constituição de um país seria apenas o reflexo mecânico dos interesses imediatos desses fatores reais de poder dominantes na sociedade?

1.2 – Fatores reais de poder e normatividade da Constituição

No sentido oposto ao pensamento jusnaturalista e positivista, Lassalle (1980) caracterizou a essência de uma Constituição como a expressão dos fatores reais de poder existentes em uma determinada sociedade¹. A Constituição escrita, em si mesma, seria apenas um pedaço de papel. A Constituição jurídica seria o resultado

¹ Segundo o autor, na sua época (início da segunda metade do século XIX) esses fatores eram a monarquia e o exército a ela subordinado, a aristocracia, a grande burguesia, os banqueiros e, em menor grau, a pequena burguesia e a classe operária. Também podiam ser consideradas, dentro de certos limites, a consciência coletiva e a cultura geral da Nação.

da coerção imposta pelos fatores de poder através do Direito institucionalizado: “(...) a partir desse momento, incorporados a um papel, não são simples fatores reais de poder, mas sim verdadeiro direito, nas instituições jurídicas e quem atentar contra eles atenta contra a lei, e por conseguinte é punido” (Lassalle, 1980, p. 35).

O enfoque proposto por Lassalle tem a virtude de identificar os condicionamentos exercidos pelos fatores reais de poder na configuração da ordem jurídica, mas a sua concepção atribui ao Direito um caráter unilateral, essencialmente instrumental e repressivo e, em última instância, desprovido de força normativa contra-majoritária:

“Os problemas constitucionais não são problemas de direito, mas do poder; a verdadeira Constituição de um país somente tem por base os fatores reais e efetivos do poder que naquele país regem, e as Constituições escritas não têm valor nem são duráveis a não ser que expressem fielmente os fatores reais do poder que imperam na realidade social: eis aí os critérios fundamentais que devemos sempre lembrar” (Lassalle, 1980, p. 73).

Em certa medida, esta visão se aproxima da concepção restrita de Estado esboçada por Marx e Engels (1982, p. 96) no Manifesto do Partido Comunista, segundo a qual “O governo do Estado moderno é apenas um comitê para gerir os negócios comuns de toda a burguesia”. Essa noção realça o predomínio, naquele período histórico, das funções repressivas do poder político estatal, enquanto “poder organizado de uma classe para oprimir a outra” (Marx, Engels, 1982, p. 113). Contudo, ainda que essas idéias possam ser consideradas válidas, ao menos em parte, para caracterizar a realidade da época na qual os autores estavam inseridos, elas já não dão conta das complexas transformações ocorridas nas sociedades capitalistas contemporâneas, especialmente no tocante à ampliação e à redefinição do papel do Estado e do Direito, bem como das formas de legitimação da dominação política.

Contra-pondo-se ao caráter unilateral das definições de Lassalle, mas sem desconsiderar a influência dos fatores de poder, Konrad Hesse ressalta que a Constituição jurídica possui certa autonomia e, portanto, relativa força normativa face à realidade político-social na qual está inserida. Hesse toma como ponto de

partida a premissa dialética da existência de um condicionamento recíproco entre normas e realidade social,² para afirmar que

“(…) a Constituição jurídica está condicionada pela realidade histórica. Ela não pode ser separada da realidade concreta de seu tempo. A pretensão de eficácia da Constituição somente pode ser realizada se se levar em conta essa realidade. A Constituição jurídica não configura apenas a expressão de uma dada realidade. Graças ao elemento normativo, ela ordena e conforma a realidade política e social. As possibilidades, mas também os limites da força normativa da Constituição resultam da correlação entre ser (*Sein*) e dever ser (*Sollen*)” (Hesse, 1991, p. 24).

Hesse (1991, p. 24) sugere que o grau de efetividade da força normativa sobre a realidade política e social será tanto mais ampla quanto maior “(…) for a convicção sobre a inviolabilidade da Constituição, quanto mais forte mostrar-se essa convicção entre os principais responsáveis pela vida constitucional”. Para Coelho (1998, p. 188) essa formulação de Konrad Hesse seria idealista, na medida em que promove um deslocamento da “(…) discussão sobre a eficácia da Constituição do plano da condicionalidade fática para o do condicionamento ético, convertendo numa questão de fé o que muitos entendem ser apenas uma questão de força”. A crítica de Coelho à tese de Hesse demarca uma polarização artificial entre idealismo e realidade fática. Parece mais apropriado o questionamento à ênfase até certo ponto voluntarista embutida na noção de **vontade de Constituição** defendida por Hesse.

Assim, as questões supracitadas remetem à compreensão de que “(…) a efetividade dos direitos e, com eles, da democracia, tem relação com sua percepção social, ou seja, com o grau de consciência com que são reivindicados e defendidos” (Tradução nossa) (Ferrajoli, 1996, p. 27) por toda a sociedade. Isto porque a Constituição é um conjunto de significados que só pode se efetivar na medida em que seu sentido for socialmente compartilhado. Caso contrário, desaparece “sem a necessidade de golpes de Estado ou mudanças institucionais”. (Tradução nossa). (Ferrajoli, 1996, p. 29).

² Segundo Coelho (1998, p. 187), essa perspectiva já havia sido enfatizada por Engels “(…) quando disse que os ideólogos padeciam de uma ignorância absoluta sobre a ação recíproca existente entre as normas jurídicas e os fatores econômicos, que as engendram ou, pelo menos, condicionam”.

Em larga medida, a trajetória errática de diversas abordagens sobre o significado do Direito nas sociedades capitalistas contemporâneas deve-se a enfoques parciais ou reducionistas da questão, cujas expressões extremadas podem ser identificadas na visão idealista do positivismo jurídico e no sociologismo das análises que atribuem uma determinação até certo ponto mecânica da ordem jurídica pela realidade social. Porém a superação desses “obstáculos epistemológicos” (Bachelard, 1996) passa pela apropriação crítica dos aspectos positivos que as abordagens anteriores permitiram acumular, bem como das rupturas e retificações trazidas pelas novas perspectivas teóricas e analíticas que tentaram superar as primeiras formulações sobre o tema. Contudo, deixando de lado quaisquer pretensões de realizar uma problematização exaustiva das questões apresentadas até aqui, procura-se, a seguir, agregar à nossa rede conceitual outros elementos importantes para uma adequada orientação da investigação.

Ao destacar a natureza contrafactual das normas jurídicas, Cademartori (1999, p. 41) sugere que

“(...) a radical distinção Sein/Sollen demarca o plano analítico correspondente à Teoria Geral do Direito, contrapondo-o ao plano fático (objeto privilegiado de estudo da Sociologia Jurídica) e que impede que se estabeleçam confusões redutivas entre os dois planos. Contudo, observa-se na teoria jurídica contemporânea que tal redução é recorrente: no pensamento de alguns autores, como se verá, a validade (característica existencial das normas jurídicas enquanto tais) é muitas vezes confundida com a eficácia (atuação concreta das normas no meio social, apreciável pela sua obediência e aplicação)”.

A distinção entre os conceitos de validade e de eficácia das normas jurídicas é muito importante para a compreensão do significado do Direito nas sociedades capitalistas contemporâneas. Essa diferenciação coincide com as críticas feitas por Faria (1993) às concepções positivistas e normativistas do direito, que identificam a eficácia de uma ordem jurídica ou de normas individuais com a mera vigência e aplicação formal das mesmas. Por outro lado, a referida distinção também permite que a análise da eficácia concreta das normas possa ser confrontada pela dimensão de validade jurídica a que as mesmas estão circunscritas.

Todavia uma eventual separação rígida das áreas de interesse e dos pontos de vista próprios da sociologia e da teoria jurídica pode vir a ser problemática e inclusive reforçar abordagens parciais ou unilaterais do Direito. Por esse motivo, acredita-se ser fundamental a adoção de uma perspectiva analítica apoiada na complementariedade de pontos de vista tradicionalmente atribuídos a diferentes disciplinas das ciências sociais e, nesse sentido, capaz de reconhecer a necessidade de uma abordagem integrada das dimensões de validade e eficácia das normas jurídicas.

A suposição de que o trabalho sociológico visa à investigação das normas no plano de sua realização fática é apenas parcialmente verdadeira. Isso porque a análise do modo concreto como as normas são efetivamente aplicadas – ou deixam de ser aplicadas – numa sociedade específica, isto é, a sua real eficácia, só adquire pleno sentido quando complementada por considerações a respeito do significado da própria normatividade inscrita nos códigos legais.

Ou seja, não basta apenas constatar como as normas são aplicadas. É preciso investigar também em que medida a aplicação concreta das mesmas se encontra suficientemente validada pelo ordenamento jurídico vigente e como a relação entre validade e eficácia das normas se insere no plano das relações sociais concretas. Trata-se de uma perspectiva que procura compreender de maneira integrada as dimensões do **ser** e o **dever ser** que configuram as normas jurídicas. Assumindo essa perspectiva, as ciências sociais estarão melhor habilitadas para compreender adequadamente o Direito em suas relações específicas com a configuração do Estado e com a legitimidade do exercício do domínio político em cada sociedade capitalista particular – dimensões teóricas relevantes que serão abordadas a seguir.

1.3 – Estado, relações sociais, poder e classes sociais

Partindo do pressuposto de que o Estado e o Direito estatal configuram-se a partir de suas determinações recíprocas com a sociedade, Poulantzas

(1981) oferece uma contribuição teórica importante para a compreensão do significado do Direito nas sociedades capitalistas e para o aprofundamento da análise das relações entre Estado, luta de classes e dominação política. A elaboração mais importante encontra-se na última fase da obra de Poulantzas (1981), na qual o autor delinea uma ruptura mais clara com os condicionamentos anistóricos e deterministas oriundos do estruturalismo althusseriano, consolida a influência de Gramsci nas suas formulações teóricas e aponta a necessidade de combinar as definições mais gerais e abstratas de Estado com as análises históricas concretas de cada sociedade específica. Nessa perspectiva, “As formas e as funções do Estado não são determinadas pelas relações econômicas de classe, em algum sentido abstrato, mas pela expressão histórica dessas relações na forma de luta” (Carnoy, 1984, p. 163).

Assumindo uma concepção relacional do poder, Poulantzas (1981, p. 147) visualiza o Estado, no capitalismo,

“(...) não como uma entidade intrínseca mas, como aliás é o caso do ‘capital’, como uma relação, mais exatamente como a condensação material de uma relação de forças entre classes e frações de classes, tal como ele expressa, de maneira sempre específica, no seio do Estado”.

Assim, o Estado apresenta-se como arena política para a luta de classes, e, ao mesmo tempo, suas instituições são moldadas pelo resultado dessas lutas no contexto histórico específico de cada formação social concreta. Desse modo, o Estado não é um bloco monolítico ou uma coisa dotada de uma lógica intrínseca mas, ao contrário, “(...) um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder que ao mesmo tempo se articulam e apresentam contradições e decalagens uns em relação aos outros”. (Poulantzas, 1981, p. 157).

Dessa forma, a organização institucional do Estado permite às classes dominantes permutar o papel dominante de um aparelho por outro, o que não ocorre de maneira mecânica e automática, mas através de sucessivas substituições e deslocamentos – processo cuja compreensão exige permanente observação e, também, distinção analítica entre o poder formal e o poder real atribuídos a um determinado órgão estatal. Por outro lado, também possibilita a intervenção das classes dominadas nos aparelhos de Estado “(...) sob a forma de focos de oposição ao poder das classes dominantes” (Poulantzas, 1981, p. 164) e pela imposição de

determinados compromissos materiais inscritos no sistema jurídico e na democracia representativa – enquanto arenas de luta. Segundo Poulantzas (1981, p. 95) a lei também “(...) organiza e sanciona direitos reais das classes dominadas”. Da mesma forma que a lei, a democracia representativa significa uma conquista das lutas populares e, embora não seja “(...) o único limite ao poder de Estado nem por isso é o menos importante” (Poulantzas, 1981, p. 82).

Poulantzas retoma o conceito gramsciano de hegemonia em toda sua complexidade e aprofunda o debate sobre o papel do Estado. Por outro lado, afirma que a distinção conceitual entre aparelhos ideológicos e repressivos só pode ser feita em termos analíticos e descritivos. Carnoy (1988, p. 144) observa que, para Poulantzas, de acordo com “(...) as formas do Estado e as fases de reprodução capitalista, certos aparelhos podem deslocar-se de uma para outra esfera, de aparelhos ideológicos para repressivos e vice-versa”. Assim, dependendo das circunstâncias históricas específicas de cada formação social, as intervenções de determinados aparelhos de Estado podem oscilar entre os papéis de hegemonia (predomínio do consentimento sobre a coerção) e de dominação pura (coerção e repressão).

As formulações de Poulantzas expressam uma interpretação do conceito de hegemonia que enfatiza a definição de Gramsci (1991, p.149) segundo a qual na noção de “(...) Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia revestida de coerção)”. A interpretação de Poulantzas incorpora a idéia de que a “(...) hegemonia não é um pólo de consentimento em contraste com outro pólo de coerção, mas é a síntese de consentimento e repressão” (Carnoy, 1988 , p. 99), que pode ser realizada tanto no âmbito da sociedade civil como da sociedade política.³

³ No mesmo sentido, Coutinho (1996) e Arruda Jr. (1996) ressaltam a perspectiva teórica aberta por Poulantzas de que a disputa da hegemonia também pode ocorrer no interior do Estado *stricto sensu* (sociedade política); em sentido diverso, Portelli (1983, p. 75) estabelece uma delimitação na utilização do conceito: “(...) frente à hegemonia, onde domina a sociedade civil, a ditadura representa a utilização da sociedade política”.

Segundo Poulantzas (1981, p. 99), o desenvolvimento capitalista engloba a monopolização do uso legítimo da violência física por parte do Estado⁴ – incorporando, neste aspecto, a definição weberiana –, e o deslocamento da função de legitimidade em direção à lei impessoal e abstrata⁵, que passa a ocupar o lugar da ideologia religiosa como ideologia dominante⁶, capaz de cimentar a unidade de uma formação social. Em relação a este último aspecto, Poulantzas visualiza a legitimidade obtida através dos aspectos formais da lei como necessariamente condicionada à incorporação, por parte desta, de compromissos materiais. Assim, o conceito de hegemonia pressupõe que a dominação de caráter racional-legal só consolida sua legitimidade quando a racionalidade inerente aos seus pressupostos formais se torna capaz de assegurar a efetividade de interesses dos dominados reconhecidos pela ordem jurídica vigente.

A teoria de Poulantzas ajuda a desfetichizar a concepção de Estado, ao defini-lo como uma relação social e ao demonstrar que o Direito e a democracia representativa (que, dentre outros aspectos, também tem sua legitimidade revestida por um estatuto jurídico, no caso, por uma Constituição) não são apenas instrumentos de dominação, mas também incorporam conquistas reais das classes dominadas.

Todavia, como assinala Carnoy (1988, p. 163), são inegáveis as lacunas deixadas por Poulantzas na definição “(...) da autonomia do Estado capitalista e da relação que existe entre os movimentos que não são de classe, a luta de classes e o Estado de ‘classe’ ”. No caso, a dificuldade de ampliação e de adequação conceitual parece ser conseqüência de uma tensão não suficientemente resolvida no âmbito do núcleo do paradigma teórico. Talvez a importância fundamental atribuída à luta de classes na configuração do Estado capitalista tenha se

⁴ Alguns autores têm registrado a crescente perda do monopólio jurídico do Estado em virtude dos processos de globalização da economia. Dentre os diversos aspectos da questão, Faria (1993) e Santos (1999) ressaltam que essa perda do monopólio se expressa através da emergência de novas formas de pluralismo jurídico – isto é, de fontes de legalidade que se diferenciam da ordem normativa estatal. No entanto, o uso da violência física legítima continua sendo regulado, direta ou indiretamente, predominantemente pelo Estado.

⁵ Por outro lado, o Estado capitalista também é organizado de modo a integrar em sua estrutura institucional dispositivos que permitem a transgressão da legalidade pelo uso das lacunas da lei, através de brechas expressamente previstas “(...) para permitir ir além da lei, sem falar das violações puras e simples que o Estado faz da sua lei” (Poulantzas, 1981, p. 95).

⁶ O que não elimina o aspecto coercitivo. Para Poulantzas (1981, p. 97) a lei só adquire existência social através dos aparelhos e “(...) pressupõe sempre a força organizada a serviço do legislante”.

tornado um obstáculo epistemológico decisivo à integração de outras dimensões constitutivas da realidade social à concepção teórica do autor.

As limitações indicadas não invalidam as observações de Poulantzas a respeito da significação das lutas de classe para a configuração do Estado capitalista em cada sociedade específica historicamente situada. O pressuposto da determinação recíproca entre Estado e sociedade permite desdobramentos teóricos no sentido de compreender o Estado capitalista como resultante da interação com múltiplos aspectos das relações sociais constitutivas das sociedades capitalistas e não o resultado exclusivo de uma única dimensão da realidade social, no caso, dos conflitos de classe. Assim, enquanto “um campo e um processo estratégicos, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder” (Poulantzas, 1981, p. 157), o Estado “condensa não só a relação de forças entre classes e frações de classes”, mas também os condicionamentos resultantes de conflitos e lutas de caráter não classista ou, ao menos, não exclusivamente classista, tais como aqueles relacionados às questões de gênero, religião, etnia, orientação sexual, meio ambiente, etc.

Por outro lado, por ser “uma construção histórico-social concreta, encharcada de cultura, tradições, interesses, padrões de comportamento e organização, práticas e idéias” (Nogueira, 1998, p. 154), o caráter específico do Estado é determinado pelo inter cruzamento de diferentes dimensões das lutas travadas numa determinada formação social e, também, por fatores tais como a cultura política autoritária, os interesses corporativos da burocracia estatal ou os interesses particularistas e corruptos que se apropriam do Estado, visando obter exclusivamente vantagens privadas.

Contudo as observações acima não secundarizam a importância das investigações e análises a respeito do significado das lutas de classe e de suas articulações específicas com a esfera estatal. Rompendo com as idéias reducionistas que conferem aos agentes sociais uma natureza pré-constituída pela posição que ocupam na produção econômica e com a antinomia artificial que, por vezes, se estabelece entre estrutura e ação, o conceito de classes sociais pode continuar sendo um recurso analítico útil, enquanto ponto de referência para a compreensão dos elementos articuladores da ação política, ao traduzir

“(...) o aspecto que continua sendo fundamental mesmo para a realidade das sociedades capitalistas altamente industrializadas, que é a presença marcante da realidade do lucro, a qual não está dissociada da dominação econômica. Abandonar o conceito de classe significa ignorar o poder do capital” (Laranjeira, 1993, p. 90).

Nesse sentido, a importância conferida por Poulantzas à análise histórica das configurações específicas do Estado capitalista em cada sociedade particular admite recolocar, numa perspectiva ampliada, as investigações sobre o papel das lutas de classes e sobre as conexões destas com a dominação política e a configuração das instâncias estatais. As análises histórico-específicas permitem uma compreensão adequada da amplitude e da importância diferenciadas que as lutas de classe desempenham em cada sociedade concreta, bem como das mediações peculiares que operam na configuração do Estado.

1.4 – Dominação, racionalidade e legitimidade

Enquanto Poulantzas aponta as conexões existentes entre Estado, dominação política e lutas de classe, Weber (1999, p. 100) assinala a influência decisiva das “formas de dominação políticas sobre as qualidades formais do direito”. Weber analisou extensamente a significação do Direito estatal na legitimação do domínio político nas sociedades capitalistas. Contudo o sentido e a abrangência do conceito de dominação racional-legal é bastante controverso entre os intérpretes de sua obra. Antes de aprofundar essa questão, é importante recuperar a perspectiva abrangente adotada pelo autor alemão ao desenvolver o conceito de dominação. Segundo Weber (1997, p. 128), a dominação pode fundar-se em motivos distintos:

“Pode depender diretamente de uma constelação de interesses, ou seja, de considerações utilitárias de vantagens e inconvenientes por parte daquele que obedece. Pode também depender de mero ‘costume’, do hábito cego de um comportamento inveterado. Ou pode fundar-se, finalmente, no puro afeto, na mera inclinação pessoal do súdito. Não obstante, a dominação que repousasse apenas nesses fundamentos seria relativamente instável. Nas relações entre dominantes e

dominados, por outro lado, a dominação costuma apoiar-se internamente em bases jurídicas, nas quais se funda a sua ‘legitimidade’, e o abalo dessa crença na legitimidade costuma acarretar conseqüências de grande alcance”.

Preocupado com a definição dos fundamentos da legitimidade, Weber estabelece uma distinção conceitual qualitativa entre **poder** (poder de fato) e **dominação legítima**. O primeiro conceito refere-se ao poder condicionado por constelações de interesses arbitrários, cujo tipo mais puro pode ser visualizado no domínio exercido em situações de mercado monopolizado. Esse tipo de domínio carece de qualquer fundamento de legitimidade e, justamente por basear-se no livre jogo de interesses, caracteriza-se pela “(...) probabilidade de impor a própria vontade, numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (Weber, 1991, p. 33).

Por outro lado, o conceito de dominação legítima, na sua especificidade, é radicalmente oposto ao de poder. O autor ressalva que existem numerosas formas de transição “Entre o sentido mais amplo, antes exposto, do ‘fazer-se valer’ (no mercado, no salão, na discussão ou onde mais seja) e o conceito mais estreito, aqui empregado (...)” (Weber, 1999, p. 192), de dominação legítima, que se refere a

“(...) uma situação de fato, em que uma vontade manifesta (‘mandado’) do ‘dominador’ ou dos ‘dominadores’ quer influenciar as ações de outras pessoas (do ‘dominado’ ou dos ‘dominados’), e de fato influencia de tal modo que estas ações, num grau socialmente relevante, se realizam como se os dominados tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (‘obediência’)” (Weber, 1999, p.191).

Weber adverte que a dominação tende a ser instável quando prescinde das bases necessárias ao seu exercício legítimo e duradouro. Nesse sentido, o autor indica os possíveis fundamentos da legitimidade através da caracterização dos três tipos puros de dominação legítima: legal, tradicional e carismática. Cada qual “(...) com uma estrutura sociológica fundamentalmente diversa do quadro e dos meios administrativos” (Weber, 1997, p. 128).

A dominação de caráter racional-legal é aquela que corresponde à estrutura do Estado moderno e baseia-se na “(...) crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação” (Weber, 1991, p. 141). O quadro administrativo predominante é o burocrático e a obediência está subordinada a uma “(...) ordem impessoal, objetiva e legalmente estatuída e aos superiores por ela determinados, em virtude da legalidade formal de suas disposições e dentro do âmbito de vigência destas (Weber, 1991, p.141).

A dominação tradicional baseia-se na crença cotidiana “(...) na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’)” (Weber, 1991, p. 148). A obediência é obtida em virtude da dignidade pessoal conferida ao(s) senhor(es) pela tradição. O quadro administrativo é composto por servidores pessoais que – ao contrário da impessoalidade característica da atividade dos funcionários vinculados a deveres objetivos do cargo – possuem uma relação de fidelidade pessoal com o(s) senhor(es).

Por fim, a dominação carismática baseia-se “(...) na veneração extracotidiana da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por estas reveladas ou criadas” (Weber, 1991, p. 141). O quadro administrativo é selecionado pelo líder em virtude da qualidade carismática do invocado, e os vínculos são mantidos especialmente em virtude de esse tipo de dominação ser “uma relação comunitária de caráter emocional” (Weber, 1991, p. 159). O sociólogo alemão assinala ainda que, quando esse tipo de dominação assume o caráter de uma relação permanente, tendem a ocorrer a rotinização do carisma e a conseqüente tradicionalização ou racionalização (legalização), ou ambas as coisas, de vários de seus aspectos constitutivos.

Weber assinala que, enquanto tipos ideais, esses conceitos dificilmente coincidirão, em sua forma pura, com alguma realidade empírica particular. Assim, cabe ao trabalho histórico e sociológico identificar, em cada caso concreto investigado, as combinações específicas dos elementos que servem de fundamento das referidas formas de dominação. Por outro lado, o interesse central do autor pelos fundamentos legitimadores do poder fez com que Weber mantivesse um relativo silêncio a respeito do significado das possíveis influências da imposição do

poder de fato (baseado no livre jogo de interesses) na configuração de uma ordem predominantemente ilegítima. Essa questão será retomada mais adiante.

A noção weberiana de dominação legítima possui importantes pontos de contato com o conceito de hegemonia gramsciano, especialmente porque ambos estão fundados na idéia de predominância do convencimento dos dominados a respeito do seu dever de obediência a uma ordem considerada legítima. Quando Poulantzas assinala que, no capitalismo, o Estado reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física e reconhece a tendência de a lei abstrata tornar-se a ideologia dominante unificadora de uma formação social, está visualizando, em certa medida, na dominação racional-legal um importante mecanismo para a consolidação de uma situação hegemônica. Mas, vale lembrar, para Poulantzas isso pressupõe o reconhecimento efetivo – ainda que parcial – dos interesses materiais das classes dominadas no sistema jurídico e nas instituições da democracia representativa.

O conceito de dominação racional-legal de Weber tem dado margem a duas linhas de interpretação distintas, opostas no essencial. Numa certa direção, Habermas identifica a concepção weberiana com uma visão formalista e positivista do Direito, segundo a qual a legitimação do domínio político sob o Estado moderno estaria exclusivamente subordinado à observância dos aspectos formais da lei. Essa leitura insiste na idéia de que, para Weber, “(...) o direito dispõe de uma racionalidade própria, que não depende da moral” (Habermas, 1997, p. 193), e, por conseguinte, a legitimidade derivaria apenas das características formais inerentes à legalidade. A linha interpretativa seguida por Habermas aprisiona a concepção weberiana numa visão restrita das questões relativas ao Direito, à legitimidade política e aos processos de dominação nas sociedades capitalistas – o que, como será visto a seguir, tende a anular algumas tensões internas da teoria de Max Weber.

Embora alguns aspectos da teoria weberiana, tomados isoladamente, autorizem tal tipo de interpretação, vale lembrar que Weber (1999, p. 100) estudou o Direito sob o duplo aspecto da racionalização formal e da racionalização material e enfatizou a importância decisiva “(...) da influência das formas de dominação políticas sobre as qualidades formais do direito”. Por isso, é preciso relativizar o formalismo atribuído à concepção weberiana, que não parece estabelecer uma

separação absoluta entre **racionalidade formal** e **racionalidade material** ou sugerir uma identificação completa e estática entre formalismo legal e legitimidade.

Assim, seguindo noutra direção interpretativa, a teoria de Max Weber apresenta-se de maneira mais dinâmica e abrangente. Segundo Freund (1975, p. 191),

“Weber entende por lei formal a disposição jurídica que se deixa deduzir logicamente apenas dos pressupostos de um sistema determinado do direito. O direito formal é, pois, o conjunto do sistema do direito puro do qual todas as normas obedecem unicamente à lógica jurídica, sem intervenção de considerações externas ao direito. O direito material, ao contrário, leva em conta os elementos extrajurídicos e se refere no curso de seus julgamentos aos valores políticos, éticos, econômicos ou religiosos. (...) A racionalidade do direito pode, conseqüentemente, ser também formal ou material, o que quer dizer que não será nunca perfeita, pois todos os conflitos jurídicos nascem do antagonismo insuperável entre essas duas espécies de direitos”.

Na sua análise do Direito moderno, Weber identifica uma tensão permanente entre o Direito formal e o Direito material⁷ e acredita que este último tende a colocar “(...) em evidência considerações de caráter substantivo às custas do formalismo legal” (Bendix, 1986, p. 334). Weber rejeita a idéia de um desenvolvimento linear e unívoco e assinala que as etapas teoricamente construídas da racionalização do Direito no Ocidente nem sempre aparecem na realidade histórica de maneira completa ou obedecendo uma ordem de racionalidade crescente. E, ainda, que as causas da forma e do grau de racionalização do Direito são de natureza muito diversa conforme a situação histórica específica de cada nação. Nos seus traços gerais, as tendências contraditórias de racionalização e sistematização do Direito são expressas, por um lado, no significado que adquire para os interessados no mercado de bens

“(...) a calculabilidade crescente do funcionamento da justiça – uma das condições prévias mais importantes para empresas econômicas permanentes, especialmente aquelas de tipo capitalista, que precisam da ‘segurança de tráfico’ jurídica. Formas especiais de negócios e

⁷ Freund (1975, p. 179) assinala que a principal crítica de Weber dirigida a Stammler se refere ao fato de este último ter ignorado a distinção fundamental “(...) entre o ser e o dever-ser e não ter dado atenção à crítica marxista que, justamente, acentua a distância entre o caráter formal das legislações e a aplicação das disposições que contradiz muitas vezes o sentido visado teoricamente”.

procedimentos especiais como a letra de câmbio e o processo cambial estão a serviço dessa necessidade de univocidade puramente formal da garantia jurídica. Por outro lado, porém, o desenvolvimento jurídico moderno (como também, em certo grau, o romano da Antiguidade) contém tendências que favorecem a dissolução do formalismo jurídico” (Weber, 1999, p. 144).

O autor estava convencido da impossibilidade de se eliminar a influência da racionalidade material na configuração do Direito moderno, pois, segundo ele, dentre outros aspectos, surgem, juntamente “(...) com o despertar dos modernos problemas de classe, exigências materiais dirigidas ao direito por uma fração dos interessados no direito (sobretudo os trabalhadores)”. (Weber, 1999, p.146). De outra parte, no seu diagnóstico a respeito do avanço do positivismo jurídico, ele destaca que o desaparecimento das antigas teses do Direito natural anulou, em princípio,

“(...) a possibilidade de atribuir ao direito, como tal, em virtude de suas qualidades imanentes, uma dignidade supra-empírica: hoje ficou demasiado patente que ele, na grande maioria de suas determinações e precisamente em muitas delas fundamentalmente importantes, é um produto e um meio técnico de um compromisso de interesses” (Weber, 1999, p. 140).

O sociólogo alemão visualiza o desenvolvimento do Direito moderno como o resultado da “(...) oposição inconciliável entre o princípio formal e o material de justiça, os quais entram em conflito mesmo quando há situações de classe inteiramente iguais” (Weber, 1999, p. 152). Por outro lado, ele reconhece também que “(...) o desenvolvimento das qualidades formais do direito exhibe traços estranhamente contraditórios” (Weber, 1999, p. 153) e que se submete, em certas relações sociais, a condicionamentos de natureza não-formal.

Desse modo, a ênfase weberiana a respeito do significado das qualidades formais do Direito não implica uma identificação automática entre formalismo legal e racionalidade. O interesse central de Weber está focalizado na crítica às formas de irracionalismo valorativo vinculadas às pretensões de realização de uma justiça de cádi e, por conseguinte, na definição de padrões objetivos que ajudem a limitar o caráter arbitrário de um tipo de justiça material e irracional,

baseada exclusivamente em posturas subjetivas e subordinadas a interesses particularistas. No entanto, não ignora que o Direito material possa ser racional e o direito formal irracional.⁸

O autor entende que as qualidades formais e a fixação sistemática e inequívoca do direito se realizam no “(...) interesse da segurança jurídica, após conflitos sociais” (Weber, 1999, p. 124) – isto é, como forma de garantir a solução equilibrada e pacífica dos conflitos –, e da calculabilidade da atividade econômica capitalista:

“Naturalmente, cabe sobretudo aos interessados burgueses exigir um direito inequívoco, claro, livre de arbítrio administrativo irracional e de perturbações irracionais por parte de privilégios concretos: direito que, antes de mais nada, garanta de forma segura o caráter juridicamente obrigatório de contratos e que, em virtude de todas estas qualidades, funcione de modo calculável” (Weber, 1999, p. 123).

Do ponto de vista metodológico, a distinção entre racionalidade formal e racionalidade material “(...) serve a Weber como duplo modelo de análise dos fenômenos pertencentes a contextos diversos” (Argüello, 1996, p. 86), pois permite tanto submeter o racionalismo formal das sociedades capitalistas a uma crítica dos seus aspectos irracionais, quando confrontado com a racionalidade material inerente à realidade social, quanto estabelecer uma crítica dos aspectos irracionais decorrentes da aplicação de uma justiça de cádi.

A tensão entre as duas formas de racionalidade tem, em última instância, o seu ponto de articulação nos conflitos de valores e de interesses, muitas vezes antagônicos, que atravessam a sociedade. Isso evidencia, segundo Freund (1975, p. 200) não só o caráter modificável e passível de crítica racional a que se submete o Direito moderno, mas também o fato de que não é possível afastar a influência “(...) fundamental dos valores, porque não se logra superar seu antagonismo. O formalismo permanece, pois, ambíguo, apesar de todas as especializações”.

⁸ Freund (1975, p. 192) e Bobbio (2000, p. 151) lembram que Weber distingue quatro tipos ideais do Direito: (a) o Direito irracional e material; (b) o Direito irracional e formal; (c) o Direito racional e material; (d) o Direito racional e formal.

A conjugação das perspectivas teóricas de Poulantzas e Weber a respeito da dominação política abre caminho para a compreensão de que a dimensão formal e abstrata da legalidade existente na sociedade, num dado momento histórico, não pode ser separada artificialmente da racionalidade material das relações sociais concretas que as condicionam. Nesse sentido, nem sempre uma ordem legal será necessariamente legítima, já que a dominação legítima pressupõe que as ações dos dominados se realizem num grau socialmente relevante, como se estes “(...) tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações (‘obediência’)” (Weber, 1999, p.191).

Contudo a questão da legitimidade derivada da dominação legal apresenta alguns focos de ambigüidade na teoria weberiana. Por um lado, não há dúvidas de que, do ponto de vista weberiano, o poder legal só se torna legítimo na medida em que se subordina à lógica da racionalidade formal inerente às normas gerais e abstratas. Por outro lado, como assinala Bobbio, persiste a dúvida:

“Mas basta a pura conformidade da ação dos detentores do poder às leis estabelecidas para fundar a legitimidade, independentemente de qualquer juízo sobre o fundamento ou sobre a origem das leis? Em outras palavras, a pura racionalidade formal, à qual se reduz o princípio da legalidade que caracteriza o terceiro tipo de poder legítimo, é um critério auto-suficiente como o carisma e a tradição, ou remete a um princípio ulterior que não pode ser senão material? O próprio Weber percebe essa dificuldade na primeira vez que enfrenta o problema da legitimidade das ordens. Ali, depois de ter afirmado que a uma ordem pode ser atribuído um caráter de legitimidade em virtude da tradição ou em virtude de uma crença afetiva, faz a distinção entre a legitimidade em virtude de uma crença racional com relação ao valor, que é a validade ‘daquilo que se mostra absolutamente válido’, e a legitimidade que se funda sobre a crença na legalidade de uma determinação positiva. Mas, logo depois dessa definição, acrescenta que a legalidade pode ser legítima, ou em virtude de acordo (*Vereinbarung*) por parte dos indivíduos interessados, ou em virtude de uma concessão (*Octroyierung*) realizada com base no poder dos homens sobre outros homens ‘legitimamente válido’ (assim mesmo: *legitim geltend*), e sobre uma correspondente disposição para obedecer.

“Com essa afirmativa, Weber mostra claramente que não considera o critério da legalidade auto-suficiente, sendo portanto necessária a referência a um critério ulterior, o qual pode ser o acordo dos interessados (o critério do consenso que deu origem a toda tradição contratualista), ou mesmo a imposição de uma autoridade legítima.

Mas legítima com base em qual critério? Weber não apenas não responde a essa questão, mas, todas as vezes que repropõe o tipo ideal de poder legal, limita-se a dizer que as leis estabelecidas podem derivar ou de um acordo ou de uma imposição, sem dissolver a dúvida se aquele poder é, em última instância, legítimo porque age em conformidade com as leis estabelecidas, ou porque age em conformidade com leis que têm um determinado conteúdo, ou foram emitidas por uma certa autoridade, e portanto se o critério de legitimidade não deveria ser buscado fora do princípio puramente formal da legalidade” (Bobbio, 2000, p. 154).

As questões supracitadas parecem associadas a uma dificuldade mais abrangente da teoria weberiana da legitimidade. Neste ponto, é importante retomar o problema do poder ilegítimo na obra de Weber. Bobbio (2000, p. 132) ressalta que um dos principais traços característicos da concepção realista do referido autor é a percepção de que a política é a esfera onde se desenvolvem as “(...) relações que são marcadas pela luta incessante entre indivíduos, grupos, classes, raças, nações, cujo objetivo é sempre o poder na dúplici forma de poder de fato e poder legítimo”. Contudo o relativo silêncio da sociologia weberiana em relação às formas de poder ilegítimo parece estar relacionado ao “(...) fato de que, na medida em que se trata da legitimidade, não se pode reconhecer a proeminência seja da coerção, seja do interesse” (Merquior, 1990, p. 105). Por outro lado, em sentido diverso da interpretação de Bobbio, o autor sugere que

“(...) em seus tipos de legitimidade [de Weber], a dominação vem a equivaler à significação ideológica que os governantes atribuem a seu governo, nunca no sentido concreto que possa ter para seus subordinados. Aquilo que Mommsen denomina ‘fraqueza essencial’ no conceito weberiano de carisma – sua natureza autolegitimante – pode ser na verdade generalizada a toda *Herrschaftssoziologie*. Pela mesma Razão, a ausência de qualquer tipo de ordem ilegítima torna-se bastante compreensível. Desligado como estão dos governados, e das feias realidades da coerção e da barganha pelo poder, os tipos de Weber só podem ser autolegitimadores. Reconhecer a ilegitimidade levaria à ruptura do círculo mágico da autovalidação ideológica” (Merquior, 1990, p. 148).

Como se pode ver, a perspectiva teórica de Weber a respeito das formas de dominação legítima permite que se aborde a questão tanto a partir da justificação do exercício da dominação pelos governantes quanto da crença dos

dominados na legitimidade do mandado. Escapa aos objetivos deste estudo qualquer pretensão de esgotar os argumentos em torno do debate sobre a teoria da legitimidade weberiana, muito menos de apresentar uma interpretação definitiva das questões supracitadas. Ao contrário, interessa sobretudo desenvolver as virtualidades contidas nas tensões internas e nas ambigüidades da obra de Max Weber em proveito de uma leitura atualizada de suas principais contribuições teóricas. Nessa perspectiva, o enfoque que será adotado neste estudo parece ser o mais promissor ao indicar que a legitimidade da dominação legal não deriva apenas da racionalidade formal da lei, mas igualmente dos valores e interesses materiais que ela incorpora. Trata-se pois de recolocar no centro das análises dos Estados contemporâneos os contrastes entre a (in)efetividade da lei, as formas de dominação legítima e o exercício ilegítimo do poder.

Assim, uma ordem legal imposta de modo unilateral e arbitrário pode vir a ser totalmente fundamentada em pressupostos formais e racionais-legais e, ao mesmo tempo, não obter o reconhecimento dos dominados num grau socialmente relevante. Isso pode ocorrer, por exemplo, numa ditadura, em virtude da exclusão dos dominados do processo de participação política, da repressão às suas lutas e do não-reconhecimento dos interesses materiais reivindicados por meio delas.

Na teoria social brasileira, Faoro (1985, p. 47), partindo da teoria weberiana, assinala que, do ponto de vista da ação racional, a legitimidade se desdobra “(...) em racionalidade com referência a fins e em racionalidade com referência a valores, modalidade, a última, que impede a identificação do conceito de legitimidade ao de legalidade”. O autor sugere que uma versão atualizada – ainda que não necessariamente literal – das teses de Max Weber implica o reconhecimento de que há “(...) na legitimidade um momento que permeia a própria legalidade formal e se materializa em valores. O Estado pressupõe a existência de valores políticos materiais” (Faoro, 1985, p.48). A legalidade é um estágio institucionalizado do poder, mas, para que haja legitimidade é necessário que este último alcance reconhecimento e consenso entre os dominados em grau socialmente relevante.

Para produzir o consenso necessário, o poder estatal precisa alicerçar a legalidade formal sobre a base da legitimidade fundada “(...) em valores historicamente realizáveis e socialmente atuantes” (Faoro, 1985, p. 53). Quando isso

ocorre, a legalidade pode se constituir num fator importante de legitimidade do domínio político, desde que seja eficaz e eficientemente aplicada. Nas sociedades capitalistas contemporâneas, as lutas sociais passaram a condicionar crescentemente a obtenção do consenso, no sentido de, dentre outros aspectos, torná-lo (a) incompatível com a restrição à liberdade e ao direito de participação política e de exigir (b) a incorporação crescente dos interesses materiais dos dominados no Direito e na democracia representativa.

1.5 – Direito, democracia e tribunais constitucionais

A experiência das sociedades européias saídas do pós-guerra e os esforços realizados nas últimas décadas nas sociedades latino-americanas para tentar romper com as heranças deixadas pelo autoritarismo conduziram à formalização de uma concepção de Estado Democrático de Direito e das garantias jurídicas necessárias à consolidação da democracia política e à efetivação de um conjunto de direitos fundamentais para a diminuição das desigualdades econômicas e sociais⁹. Com isso, a dominação legítima passou a estar subordinada, ao menos formalmente, não só aos procedimentos da democracia representativa, mas também à efetiva implementação dos direitos materiais fundamentais incorporados à esfera jurídico-política em decorrência das lutas das classes dominadas. Assim, apesar das especificidades históricas de cada país, com a formalização e a institucionalização da noção de Estado Democrático de Direito, a efetivação da legalidade democrática e dos direitos a ela vinculados passou a ser um parâmetro fundamental para o exercício legítimo do domínio político.

Os traços básicos dessa idéia de Estado Democrático de Direito ou Constitucional são sintetizados pelo conceito de democracia de Ferrajoli (1996, p. 22), entendido como um complexo sistema de vínculos e equilíbrios entre poderes que

⁹ Cujas especificidades variam significativamente conforme as condições históricas de cada país.

“(…) não é outra coisa que o Direito, e mais precisamente a Constituição, que deve ser, portanto, reconhecida como a principal garantia da democracia: não só do ponto de vista formal, ou seja, como conjunto de procedimentos e de controles estipulados em garantia da representação e do princípio da maioria; mas também do ponto de vista substancial, enquanto sistema de direitos fundamentais estipulados contra qualquer tentação absolutista, na garantia da igualdade e das necessidades vitais de todos”. (Tradução nossa).

Assim, a legitimação pelo procedimento precisa ser completada por mecanismos institucionais que assegurem aos segmentos mais frágeis a efetividade de direitos fundamentais, formalmente reconhecidos pela Constituição. Nessa perspectiva, o Estado Democrático de Direito passa a representar uma esfera configuradora de direitos, bem como de limites e controles incompatíveis com certas tendências crescentemente verificadas nas sociedades capitalistas contemporâneas, tais como (a) a dominação da esfera pública pelos interesses privados dos grandes grupos econômicos; (b) a ação dos grupos dominantes visando impor a vontade ilimitada da maioria política e (c) o caráter ilimitado da liberdade de mercado.¹⁰

Nessa perspectiva, a jurisdição constitucional adquire um papel central para a construção de uma sociedade democrática, sendo decisiva, segundo Ferrajoli (1996, p. 24), para a solução do problema

“(…) do desenvolvimento das garantias jurídicas e institucionais idôneas para vincular os poderes à tutela dos direitos e, portanto, para reduzir a divergência, fisiológica dentro de certos limites, mas patológica fora deles, entre normatividade e efetividade, entre promessas constitucionais e real funcionamento das instituições”.

No Brasil, a noção de Estado Democrático de Direito foi recuperada formalmente pela Constituição Federal de 1988. A nova Carta Política procurou estabelecer uma ruptura, ainda que parcial, com Estado autoritário até então vigente – um Estado de direito, mas sem legitimidade democrática em virtude da usurpação do poder constituinte originário e da repressão à participação política livre da população (Faoro, 1985). A Constituição, ao normalizar as regras do jogo político,

¹⁰ Ferrajoli observa – numa conjuntura marcada pela ofensiva neoliberal em nível mundial – que essas tendências, associadas à imposição da hegemonia política mediante o uso de avançadas técnicas televisivas, têm contribuído fortemente para abalar os esforços de implementação e alargamento da concepção de Estado Democrático de Direito e para desconstituir direitos já conquistados.

condicionar o exercício do poder às normas e procedimentos democraticamente constituídos e, ainda, reconhecer formalmente parte dos direitos econômicos, políticos, sociais e culturais reivindicados pelas classes dominadas, indicou a possibilidade de início de uma nova etapa da construção democrática no Brasil.

Contudo a possibilidade de implementação concreta da concepção de Estado Democrático de Direito passou a depender fundamentalmente da efetividade da Lei Maior do País. Por sua vez, a garantia do cumprimento fiel e da aplicação efetiva dos dispositivos constitucionais ficou condicionada à capacidade do Supremo Tribunal Federal, enquanto órgão responsável pela preservação da integridade da ordem constitucional, de cumprir o papel que lhe reservou a Constituição da República.

Em outros termos, a questão das competências e dos poderes formalmente atribuídos ao STF pode ser colocada da seguinte forma:

a) de um lado, a realização efetiva pela Suprema Corte brasileira de suas atribuições e o exercício pleno de suas competências constitucionais aponta a configuração daquilo que Weber chama de dominação legítima. Contudo a correspondência entre o poder formal da Corte (o seu papel constitucional) e o seu poder real só pode ser confirmada pela efetividade dos direitos constitucionais no plano das relações sociais concretas. Por sua vez, a efetivação dos dispositivos da Constituição indicaria a existência de formas de dominação politicamente condicionadas pelos interesses materiais das classes dominadas que se encontram inseridos na ordem jurídico-institucional. Nos termos formulados por Poulantzas e Gramsci, seria uma situação de dominação que poderia ser definida pelo conceito de hegemonia;

b) por outro lado, a falta de efetividade dos dispositivos da Carta Política da República e a consumação de um ordenamento jurídico permeado de inconstitucionalidades estariam indicando para uma antinomia flagrante entre o poder formal e o poder realmente exercido pelo Supremo Tribunal Federal. Assim, numa situação em que a legalidade, democraticamente instituída através do processo constituinte, passa a ser desrespeitada e desconstituída, com uma certa regularidade, por uma racionalidade material associada a interesses e a valores antagônicos aos preceitos formais da Constituição, já não se pode falar em legitimidade, mas, sim, em

exercício de um ilegítimo poder de fato que, em outras palavras, estaria tendendo à dominação pura, predominantemente coercitiva.

Quadro 1

Poder formal e poder real

	Poder Formal (atribuições constitucionais do STF)	Poder Real (padrão de julgamento efetivo do STF)
Situação A	Decisões de acordo com os dispositivos legais da Constituição	Decisões de acordo com os dispositivos legais da Constituição
Situação B	Decisões de acordo com os dispositivos legais da Constituição	Decisões contrárias às normas constitucionais: favorecimento de interesses particularistas.

O referencial teórico é representado esquematicamente no Quadro 2

Quadro 2

Rede conceitual

Autores	Situação A (Correspondência entre poder formal e poder real)	Situação B (Conflito entre poder formal e poder real)
Gramsci	Hegemonia.	Dominação pura.
Weber	Dominação legítima.	Poder de fato (ilegítimo).
Ferrajoli	Estado Democrático de Direito como limitação ao absolutismo arbitrário do mercado e do poder político.	Imposição de interesses particularistas: negação dos direitos e garantias do Estado Democrático Constitucional.
Poulantzas/ /Gramsci	Aparelho de estado atuando numa situação de hegemonia das classes dominantes, com incorporação de interesses materiais das classes dominadas na ordem jurídica e na estrutura do Estado.	Aparelho de estado atuando numa situação em que se sobressaem as formas coercitivas de dominação, com predomínio da repressão às demandas das classes dominadas. Criação de brechas de ilegalidade ou de regimes de exceção.

Nesse sentido, a rede conceitual desenvolvida até aqui pode contribuir para a verificação da hipótese central que orienta esta pesquisa, segundo a qual **as decisões do Supremo Tribunal Federal no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 não têm obstruído diversas inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças dominantes no poder, deixando de assegurar a efetividade de direitos e as garantias constitucionais das classes dominadas, que, em maior ou menor extensão, poderiam colocar em xeque importantes fundamentos dos mecanismos de distribuição da riqueza e de domínio político predominantes no País.**

A hipótese de que decisões da Suprema Corte possam estar em desacordo com a racionalidade formal exigida pela Constituição aponta a necessidade de se definirem com clareza as relações entre a chamada doutrina da **Razão de Estado** e a concepção de **Estado Democrático de Direito**. A efetivação deste último pode ser ameaçada por concepções e práticas baseadas numa tradição doutrinária, segundo a qual a segurança do Estado é de tal importância e magnitude que, quando ela corre perigo, os governantes ficam autorizados a violar as normas jurídicas, políticas e morais vigentes.

Embora a segurança interna do Estado seja uma questão relevante, a instrumentalização da Razão de Estado com fins partidários (isto é, particularistas) configura-se como ilegítima face à legitimidade do Estado Constitucional de Direito. Por isso, nos países democrático-constitucionais modernos, busca-se “(...) submeter a uma regulação precisa, tanto constitucional como ordinária, as situações em que o Estado tem de enfrentar graves perigos para a segurança interna e para a ordem pública” (Pistone, 1994, p.1068), de modo que se possa limitar ao máximo as possibilidades de instrumentalização da chamada doutrina da Razão de Estado.

Assim, à exceção das situações excepcionais fixadas pela própria Constituição, todas as decisões do Supremo Tribunal Federal que eventualmente estejam em desacordo com a legitimidade fundada no Estado Democrático Constitucional podem ser identificadas com formas de instrumentalização ilegítima da noção de Razão de Estado. Por outro lado, o reconhecimento das interferências da racionalidade material na configuração do Direito justifica a suposição de que as

decisões judiciais podem recriar o sentido das normas jurídicas, sobretudo quando se leva em conta

“(…) que a questão da constitucionalidade/inconstitucionalidade fica sujeita a juízos políticos sobre a validade das leis, assim entendidas a sua conveniência, oportunidade e razoabilidade, conceitos abertos e indeterminados cuja densificação depende da pré-compreensão e da ideologia dos magistrados que exercem a jurisdição constitucional” (Coelho, 2000, p.15).

O referencial teórico apresentado até aqui parte do pressuposto de que é necessário desenvolver análises histórico-específicas para se chegar às configurações particulares do Estado, do Direito e das formas de dominação em uma determinada sociedade. Por isso, a investigação do significado específico das decisões do Supremo Tribunal Federal para a efetivação ou não dos direitos inscritos na Constituição de 1988 buscará compreender o papel desempenhado pelo Tribunal a partir de sua inserção no desenvolvimento histórico da sociedade brasileira. No próximo capítulo, apresentaremos alguns dos aspectos mais importantes da história política do STF, com ênfase nas questões relacionadas ao tema e às hipóteses propostas por esta pesquisa.

**PARTE II: SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL,
OBSTÁCULOS À EFETIVAÇÃO DOS
DIREITOS CONSTITUCIONAIS E
DOMINAÇÃO ILEGÍTIMA**

2 – O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS DESAFIOS À CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA NO BRASIL

2.1 – Judiciário, dominação e modernização conservadora

O papel desempenhado pelo Poder Judiciário ao longo da história brasileira está intimamente ligado às formas específicas que assumiram as lutas sociais, os modos de dominação e a configuração do Estado no País. No Brasil, as transformações sociais têm se caracterizado pela opção das classes dominantes por reformas pelo alto, mediante conciliações e concessões mútuas entre antigas e novas classes dominantes e com a exclusão dos interesses e da participação política autônoma das classes dominadas. A chamada **via prussiana** (Werneck Vianna, 1976) impulsionou um tipo específico de **modernização conservadora**¹. O Estado foi convertido numa arena estratégica para a conciliação dos interesses das classes possuidoras, o que terminou por colocá-lo no centro de um protagonismo que “(...) modernizou a economia e transformou em sentido capitalista a sociedade sem se fazer acompanhar de uma correspondente modernização política, quer dizer, sem democracia e sem institucionalidade política consistente” (Nogueira, 1998, p. 279).

O sentido excludente e restritivo das transformações sociais no Brasil, que têm deixado de beneficiar a sociedade como um todo em proveito de minorias privilegiadas, resulta de uma opção das classes dominantes por um tipo de

¹ Nogueira (1998, p. 276) destaca que “A perspectiva analítica baseada nesta idéia de ‘modernização conservadora’ combinada com ‘revolução passiva’ ecoa hoje nas mais variadas escolas do pensamento social brasileiro”. Para uma retomada mais abrangente do modo como essa perspectiva analítica aparece na obra de importantes autores brasileiros, ver Nogueira (1998).

dominação centrada principalmente nos elementos coercitivos, em detrimento da construção da hegemonia. E o Estado brasileiro, historicamente capturado pelos interesses privatistas dessas classes e suas elites, teve sua atuação congenitamente estruturada pelo exercício do poder de fato, em permanente tensão com as tentativas de construção de uma institucionalidade democrática e resistente à efetivação de direitos e garantias reconhecidos formalmente pelas Constituições que o País teve ao longo de sua história. Como se verá a seguir, a história do Poder Judiciário foi profundamente condicionada por essas tendências.

Assim, tanto os magistrados do Império quanto os do Supremo Tribunal Federal republicano deixaram muitas vezes de cumprir suas atribuições constitucionais motivados por interesses de classe e por conveniências políticas – ora por adesão espontânea, ora em decorrência da coerção característica da violência política que marcou períodos significativos da história brasileira. O autoritarismo deixou suas marcas sobre o Supremo Tribunal Federal, nos momentos em que este foi composto por magistrados que não correspondiam às expectativas dos poderes arbitrários do momento, através da cassação de ministros da Corte². Por isso, o poder real exercido pelo Supremo Tribunal Federal nem sempre correspondeu aos poderes formais atribuídos a este órgão jurisdicional, o que contribuiu decisivamente para que dispositivos da Constituição permanecessem sem efetividade e para que inúmeras normas fossem descumpridas, com relativa frequência e naturalidade, pelas classes dominantes.

2.2 – O Judiciário no Império “das circunstâncias”

As características do Poder Judiciário no período imperial estavam intimamente ligadas às necessidades e vicissitudes do regime escravocrata e, quando este entrou em colapso, ao desafio de manter mecanismos eficazes de controle social durante a transição gradual para o trabalho livre.

Após a independência, as pressões da Inglaterra pelo fim do tráfico e o risco sempre presente dos levantes de escravos contribuíram para reforçar, entre as

² O que também ocorreu com juízes de instâncias inferiores.

classes dominantes, a convicção da importância da unidade política em torno de um governo imperial que fosse capaz de defender os seus interesses, que estavam arraigados em condições sociais fortemente dependentes do sistema escravista. A partir de 1837, com o Regresso conservador, a aliança formada por proprietários rurais, traficantes, comerciantes e funcionários estruturou uma forma de organização política que perduraria até a queda do Império e que foi capaz de prolongar o tráfico – proibido por lei desde 7 de novembro de 1831, em virtude das pressões inglesas – e a vigência do sistema escravista até as vésperas da Proclamação da República (Koerner, 1998).

Nesse contexto, a magistratura estava inserida num sistema de poder – especialmente desde a lei que estabeleceu a reforma do Poder Judicial, em 3 de dezembro de 1841 – que procurava integrar politicamente a autoridade imperial, os representantes políticos e os chefes locais. Os magistrados desempenhavam, ao mesmo tempo, funções administrativas e judiciais³ e atuavam no sentido de tentar realizar a mediação entre os interesses do Governo Central e dos poderes locais, com vistas à manutenção da estabilidade da sociedade escravocrata.

A magistratura era uma forma privilegiada de acesso das elites à carreira política e que, frequentemente, era combinada com o exercício de outros cargos do Estado, inclusive legislativos⁴, nos quais a fidelidade do magistrado podia ser testada. A nomeação dos juizes era feita pelo poder imperial, mas obedecia ao sistema de compromissos com os poderes locais. Os mecanismos de ingresso, promoção e remoção eram condicionados à fidelidade partidária dos magistrados, o que inviabilizava a possibilidade de a magistratura se constituir numa carreira burocrática baseada em normas estatuídas.

A organização e o funcionamento da Justiça no Império atendia aos interesses dominantes. Apesar da proibição legal ao tráfico desde 1831, somente no período 1842-51 entraram no País ilegalmente cerca de 400.000 escravos graças à “(...) colaboração regular e sempre presente das autoridades judiciárias encarregadas

³ Por outro lado, algumas funções judiciais eram exercidas por leigos e pela polícia.

⁴ A atividade político-partidária não era vedada aos juizes. Koerner (1998, p. 46) observa que, no período 1822-53, 41,71% dos ministros e 44,41% dos senadores eram magistrados; e, entre 1826 e 1858, a participação destes na Câmara dos Deputados foi de 36%. Por outro lado, Teixeira (1997, p.49) observa que, dos 124 ministros nomeados para o Supremo Tribunal de Justiça até o final do Império, 31,4% foram presidentes de províncias e 42,7% exerceram mandato de deputado na Assembléia Geral do Império.

de reprimir o tráfico” (Pinheiro, 1998, p.22). As práticas judiciais subordinavam-se às “circunstâncias” de uma sociedade centrada no poder da propriedade senhorial, a favor da qual os magistrados concediam “(...) decisões, ou omissões (...) mesmo que contrárias a princípios gerais do direito, contrárias à lei, ou em que a lei não era aplicada” (Koerner, 1998, p.59), em nome da estabilidade da ordem escravocrata.

Essa cooperação sistemática dos juízes com a violação da lei contava com a complacência do Governo Imperial e com o amplo respaldo das classes dominantes, que consideravam a escravidão essencial à manutenção da estabilidade social e econômica da Nação. A violação ostensiva da lei chegou a ser recomendada oficialmente pelo poder central, mesmo após a extinção oficial do tráfico, com o objetivo claro de preservar os interesses dos proprietários e evitar conflitos com os mesmos.

“A escravidão dos africanos ingressados no país neste período [após 1831] permanecia ilegal, mesmo depois da sua incorporação à população escrava. Em 1862, o governo britânico estimava que havia cerca de meio milhão de africanos ilegalmente escravizados, ou seja, quase um terço da população escrava do Império. Pelas suas conseqüências, a aplicação da lei implicaria a virtual abolição da escravidão no país e, por isso, a sua não-aplicação era expressamente recomendada pelas autoridades centrais aos magistrados” (Koerner, 1998, p. 63).

Contudo a perspectiva de extinção efetiva do tráfico tornava o fim da escravidão uma questão de tempo. Em 1871, a Lei do Ventre Livre removeu a última fonte de reprodução da escravidão no País, embora tenha procurado assegurar a transição gradual para o trabalho livre, atendendo em parte às expectativas dos proprietários que mais dependiam do trabalho escravo – especialmente aqueles ligados à produção cafeeira. A mudança mais significativa na organização da Justiça, no Segundo Reinado, ocorreu com a Lei de Reforma Judiciária de 20 de setembro de 1871. Essa lei foi aprovada justamente oito dias antes da Lei do Ventre Livre e estava intimamente integrada à estratégia mais ampla de abolição gradual da escravidão. Koerner (1998, p. 82) observa que

“Desta reforma resultou a separação entre a polícia e a justiça – sem o controle desta sobre a ação daquela – e a expansão dos poderes dos

juizes de paz na resolução dos conflitos entre proprietários e trabalhadores. Alguns dos mecanismos de controle social sobre os escravos foram convertidos em mecanismos não-judiciais de controle sobre os trabalhadores livres e libertos”.

A reforma judiciária também ajudou a promover uma maior estruturação da carreira da magistratura, bem como sua diferenciação em relação a outros cargos estatais⁵. A profissionalização da carreira e a distribuição das competências na jurisdição civil e criminal atenderam às expectativas dos proprietários, que reivindicavam por duas formas diferenciadas de administração da Justiça. De um lado, os processos que envolviam demandas entre proprietários geralmente tinham a jurisdição – determinada pelo valor da causa – atribuída aos magistrados profissionais, isto é, aos juizes de Direito. De outro, os conflitos entre proprietários e colonos ou trabalhadores – cujo valor da causa era de menor monta – ficavam sob a jurisdição dos juizes leigos (o juiz de paz ou o juiz municipal), mais suscetíveis às pressões e influências dos poderes locais.

A adequação dos mecanismos de controle social à transição gradual do sistema escravista ao trabalho livre também foi reforçada pela atribuição, aos juizes de paz, da competência para realizarem o processo e o julgamento das posturas municipais – que, de mecanismo de controle sobre os escravos, foi progressivamente ampliado e dirigido aos demais trabalhadores livres pobres. A manutenção da possibilidade de prisões arbitrárias pela polícia e a restrição à concessão de *habeas corpus* (HC) foram justificadas por sua elevada importância no controle dos indivíduos que podiam ameaçar a ordem pública e, também, como meio utilizado pelos proprietários rurais para obrigar o cumprimento dos contratos de locação de serviços ou de parceria.

O processo de diferenciação gradual da carreira também estava vinculado à atribuição aos magistrados do controle das eleições, adotado nas reformas eleitorais de 1875 e 1881. Porém os estímulos à profissionalização (salariais, garantias para a aposentadoria, etc.) e o estabelecimento das incompatibilidades eleitorais não foram suficientes para a constituição de uma

⁵ Além de ser parte de uma estratégia para fazer frente aos processos de mudança social, essas alterações no perfil da magistratura respondiam também às pressões de juizes e bacharéis de Direito (Koerner, 1998).

magistratura independente, pois, até o final do Império, foram mantidas “(...) a seleção, nomeação e promoção de juízes pelo governo, além dos poderes de sua remoção, suspensão e aposentadoria compulsória” (Koerner, 1998, p. 128).

Não obstante os aspectos anteriormente mencionados, a partir da Lei do Ventre Livre (1871), as relações entre senhores e escravos passaram a ser objeto da mediação judicial, o que, por sua vez, abriu caminho para a atuação dos magistrados a favor da libertação dos escravos, especialmente na década em que se consumou a abolição da escravidão e o fim do Império. Em nome da independência do Poder Judicial, alguns magistrados passaram a decretar a liberdade dos que haviam sido escravizados ilegalmente, o que só foi possível graças às novas condições sociais, econômicas e políticas desenvolvidas junto com a crise da sociedade escravista. Ainda assim, o número de escravos libertos pela via judicial foi relativamente pequeno, e os conflitos entre magistrados e senhores de escravos podiam ser resolvidos, conforme o grau de resistência que era oferecido à lei imperial, pelo mecanismo das remoções dos juízes. O maior apoio dos magistrados ao não cumprimento da lei, verificado nas regiões cafeeiras, em favor dos interesses escravistas, sugere a existência de “relações estratégicas entre o governo central e os fazendeiros” (Koerner, 1998, p. 138), o que teria favorecido o deslocamento dos magistrados ligados ao abolicionismo para as localidades com menor atividade econômica.

2.3 – A Proclamação da República e a criação do Supremo Tribunal Federal

A criação do Supremo Tribunal Federal no Brasil, bem como a organização do Poder Judiciário federal, ocorreu no bojo das transformações provocadas pelo esgotamento da ordem política imperial e dos desdobramentos advindos da Proclamação da República⁶, em 15 de novembro de 1889. As inovações na organização e no papel político da Justiça brasileira resultaram, ao menos em

⁶ Os aspectos mais gerais desse processo não serão abordados aqui. Dentre a vasta literatura existente, podem ser consultados os estudos de Edgar Carone, José Maria Bello e José Roberto do Amaral Lapa.

parte, da disputa entre os principais grupos políticos pela definição das características fundamentais que deveriam estruturar a ordem política republicana. Por outro lado, importantes elementos de continuidade com o período anterior podem ser identificados, não só pela manutenção dos antigos magistrados do Império nos seus postos, mas especialmente pela “(...) incidência limitada da mediação judicial nos conflitos entre proprietários e não-proprietários [e a] restrita eficácia das garantias judiciais aos direitos civis, formalmente enunciados pela lei” (Koerner, 1998, p. 142).

Por iniciativa de Campos Sales, o Decreto nº 510, de 22 de junho de 1890, instituiu o Supremo Tribunal Federal. Já o Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890, criou o Poder Judiciário federal e adotou a dualidade organizativa da Justiça (federal e estadual) – acompanhando a forma de estruturação mais geral do regime republicano, baseada na idéia da dupla soberania. A Constituição de 1891 manteve os aspectos essenciais da proposta implementada pelo Governo Provisório (Baleeiro, 1968; Vieira, 1994; Koerner, 1998), que, com aqueles decretos, procurou antecipar-se às deliberações da Constituinte em torno da polêmica existente entre as concepções favoráveis à unidade ou à dualidade judiciária. A dualidade foi implementada, mas a Carta de 1891 manteve a unidade, em nível nacional, do direito substancial.

O Supremo Tribunal Federal foi instalado em 28 de fevereiro de 1891, com uma composição de 15 ministros. Devido ao aproveitamento de magistrados imperiais, 10 de seus integrantes eram oriundos do extinto Supremo Tribunal de Justiça.⁷ Porém os acirrados conflitos políticos dos primeiros anos do regime republicano parecem ter-se refletido na rápida renovação da composição da Corte, que, pouco mais de um ano após a sua instalação, já havia sofrido uma renovação de quase metade de seus integrantes (Baleeiro, 1968).

No entanto, apesar da permanência de ministros do antigo tribunal imperial⁸, foram dadas à Suprema Corte republicana atribuições e competências

⁷ Baleeiro (1968, p. 19), vê neste aproveitamento o primeiro percalço do Tribunal, “(...) porque os juizes da Corte monárquica, já muito idosos e de espírito conservador, como é geralmente o dos magistrados de carreira, foram chamados à missão política, extremamente complexa, e de todo diversa daquela a que se acostumaram em longa e rotineira existência”.

⁸ Machado (1981) adota o entendimento de que o Supremo Tribunal Federal mudou de nome e adquiriu novas atribuições na República, mas teria sido criado no início do Império, em 1828, com o nome de Supremo Tribunal de Justiça.

bastante distintas daquelas exercidas pelo Supremo Tribunal de Justiça. A principal inovação foi a possibilidade de declarar a inconstitucionalidade das leis⁹ e a ilegalidade dos atos praticados pelos membros dos demais poderes constituídos, conferindo ao Supremo Tribunal Federal, dentre outros, os papéis de árbitro da Federação e de defensor dos direitos e garantias individuais.

Todavia a turbulência política dos primeiros anos da República condicionou fortemente a realização do papel constitucional do Supremo Tribunal Federal. O ex-Ministro do STF, Aliomar Baleeiro (1968, p. 25), assinala que sob ameaças de violência física, dissolução do Tribunal e processos de responsabilidade contra os ministros que se opusessem aos interesses do Executivo, o STF “Vacilou. Errou. Tergiversou”. Além das ameaças de violência física e da desobediência aberta às suas decisões¹⁰, o funcionamento do Supremo Tribunal Federal foi afetado pelos impasses na nomeação de novos ministros.

Aproveitando-se de uma omissão na Constituição de 1891, que indicava apenas a necessidade de notável saber e reputação para a nomeação dos ministros do STF (sem especificar que deveria se tratar de notável saber jurídico), o Marechal Floriano indicou um médico (Barata Ribeiro) e dois generais (Antonio C. S. Navarro e Inocêncio G. Queirós) para as vagas existentes no Supremo Tribunal. Os três tiveram suas indicações rejeitadas pelo Senado¹¹, embora Barata Ribeiro tenha julgado durante vários meses no STF, até ocorrer o pronunciamento do Senado. Floriano deixou de preencher sete vagas do Tribunal para inviabilizar o seu funcionamento, além de protelar a posse do Presidente do STF e deixar de designar o Procurador-Geral da República.

Em 1898, no contexto da agitação gerada pelos temores de restauração monárquica, o Governo Prudente de Morais fez o STF reviver os tempos de violência política da época de Floriano. Apesar dos condicionamentos a que o Tribunal foi

⁹ A declaração de inconstitucionalidade das leis por parte do Supremo era limitada ao julgamento do caso concreto, e os seus efeitos ficavam restritos às partes envolvidas na ação judicial. Nesse período, não havia sido instituído ainda o controle concentrado e abstrato das leis, que permitiria declarar a suspensão da própria vigência da lei.

¹⁰ Não só pelo Governo Federal. No conflito do Contestado, o STF concedeu várias decisões favoráveis ao Estado de Santa Catarina – a primeira em 1904 –, mas elas não foram cumpridas pelo Paraná. A questão somente foi resolvida em 1916 – portanto, após o massacre do movimento que envolveu a população local –, através de um acordo, com concessões de ambos os estados.

¹¹ Koerner (1998, p.182) observa que, embora parte da historiografia tenha ignorado o fato, outras duas indicações de Floriano foram rejeitadas: as de Ewerthon Quadros e Demóstenes da Silveira Lobo.

submetido, nos 10 primeiros anos “dramáticos e ensangüentados” da República, Baleeiro (1968, p.25) acredita que a Corte conseguiu assegurar algumas importantes garantias jurídicas e “(...) dentro de pouco tempo, o Supremo Tribunal imbuíu-se de sua missão e aos poucos, tenazmente, constituiu-se realmente o guardião do templo das liberdades ameaçadas”.

Baleeiro diverge das críticas de João Mangabeira¹², que havia afirmado, dois anos antes do fim do Estado Novo, que a instituição que mais falhou, no período republicano compreendido entre 1892 e 1937, foi justamente o Supremo Tribunal Federal:

“O órgão que a Constituição criara para sua guarda suprema, e destinado a conter, ao mesmo tempo, os excessos do Congresso e as violências do governo, a deixava desamparada nos dias do risco ou de terror, quando, exatamente, mais necessitada estava da lealdade, da fidelidade, e da coragem dos seus defensores” (Mangabeira apud Baleeiro, 1968, pp. 69-70)

No mesmo sentido de Baleeiro, Lêda B. Rodrigues reconhece que o STF deixou de cumprir o seu papel em alguns momentos, mas justifica que, mesmo quando a “(...) mais alta Corte não tomou o melhor caminho, houve vozes vencidas que afirmaram os corretos princípios democráticos”¹³ (Rodrigues, 1991, pp.10-11). No entanto, a autora sustenta – referindo-se particularmente à fase inicial da Primeira República – que, apesar de algumas falhas, o Supremo Tribunal Federal desempenhou com eficiência o seu papel constitucional na defesa das liberdades civis e do federalismo. A autora procura justificar algumas omissões importantes do STF, quando este deixou de cumprir suas atribuições constitucionais. Por exemplo, nos casos em que, sob as ameaças de retaliação do governo de Marechal Floriano, o Tribunal deixou de conceder *habeas corpus* para proteger direitos individuais violados, a autora aceita a alegação de que a Corte não tinha competência para julgar uma “questão política”¹⁴.

¹² Como se verá mais adiante, Mangabeira foi preso ilegalmente em 1935 e teve o *habeas corpus* negado pelo STF. Baleeiro, na condição de Ministro do Supremo identificado com o Golpe de 1964, via as falhas da Corte identificadas fundamentalmente com o passado mais remoto.

¹³ Na citação, a autora refere-se à expulsão ilegal do País do italiano Vicente Vacirca e à negativa da maioria da Corte em conceder *habeas corpus* favorável ao redator do jornal socialista *Avanti*.

¹⁴ Ver Rodrigues (1991, pp. 22-23).

A análise de Koerner (1994 e 1998) estabelece importantes rupturas com a linearidade das interpretações supracitadas, ao ressaltar que a história do STF é marcada pela alternância entre decisões coerentes com as suas atribuições político-constitucionais e outras em que a Suprema Corte deixou de cumpri-las.¹⁵ Essa dinâmica contraditória pode ser compreendida a partir da distinção entre poder formal e poder real. O autor assinala que, de um lado, a Constituição de 1891 adotou formalmente o Presidencialismo de tipo norte-americano, que atribuía ao STF o papel de árbitro da Federação e de defensor dos direitos e garantias individuais. Mas, por outro lado, os embates travados na Constituinte em torno da definição do papel do Poder Judiciário subordinaram-se à configuração do pacto político entre os estados na nova ordem, e, deste ponto de vista, o problema central “(...) era a divisão do controle sobre a magistratura entre a União e os Estados” (Koerner, 1998, p. 144). Por isso, a polêmica na Constituinte não se deu em relação às novas atribuições do Supremo Tribunal Federal, mas principalmente sobre quem controlaria a nomeação dos seus ministros. Mais especificamente, em relação ao predomínio dos estados maiores sobre os menores no sistema de nomeação.

Koerner reafirma os argumentos de Victor Nunes Leal¹⁶ a respeito do papel cumprido pelo controle da Justiça estadual e da polícia pelas oligarquias dos respectivos estados na formação do sistema de compromissos do coronelismo, ao mesmo tempo em que se propõe a contribuir para o preenchimento das lacunas existentes na investigação do Judiciário Federal. Assim, ao investigar a política de nomeações de juízes seccionais federais entre 1900 e 1911 e as decisões de *habeas corpus* do STF nos conflitos entre oligarquias estaduais no período 1908-11, o autor oferece uma explicação mais coerente para as oscilações das decisões da Corte nos casos políticos, demonstrando que elas decorriam do modo particular de inserção do Poder Judiciário federal no sistema de compromissos firmado pela chamada “Política dos Governadores”.

Segundo Koerner, a Constituição Federal determinava que o não cumprimento de sentença judicial ou de lei federal justificava a intervenção federal nos estados, o que permitia às facções em luta transformar o STF e os juízes federais

¹⁵ Esta característica não se limita ao período mencionado, mas, como será demonstrado mais adiante, ela se manifesta em toda a história do Tribunal.

¹⁶ Desenvolvidos especialmente na obra **Coronelismo, Enxada e Voto**.

– aos quais eram atribuídos poderes para julgar conflitos e crimes políticos – em uma arena na qual o Judiciário era encarado não como árbitro,

“(...) mas como alternativa estratégica nos seus conflitos políticos. Com isso, as decisões judiciais, em especial as do STF, não cumpriam o papel de moderador das lutas políticas, que continuavam após as decisões do tribunal. De forma correspondente, as lutas políticas ingressaram no STF, tornando facciosas as próprias decisões deste tribunal. Os juízes seccionais eram, em geral, nomeados entre os candidatos indicados pelas oligarquias dominantes nos estados e os ministros do STF eram escolhidos dentre auxiliares do Presidente da República ou entre os membros de facções aliadas a ele. No entanto, havia descontinuidade nessa relação, pois, em virtude da vitaliciedade, os juízes federais (ministros do STF e juízes seccionais) permaneciam em seus cargos, mesmo que houvesse mudanças na política federal ou dos estados. Desse modo, as facções oligárquicas que se encontravam na oposição podiam obter decisões favoráveis da justiça federal”¹⁷ (Koerner, 1998, pp. 179-80).

A análise feita pelo autor de julgamentos de *habeas corpus* envolvendo conflitos políticos entre as oligarquias estaduais, no período 1908-11, demonstrou que as variações ocorridas nos votos dos ministros do STF – ora concedendo, ora negando o pedido – estavam de acordo com os interesses dos chefes políticos aos quais eles estavam vinculados. O elemento decisivo para a obtenção de resultados favoráveis ao pleito não estava na adequação do requerimento aos preceitos constitucionais ou aos princípios jurídicos e à jurisprudência dominante na Corte – que podiam ser inclusive inconsistentes ou contraditórios. Dada a instrumentalização do Judiciário federal pelas facções políticas, os critérios para a concessão de *habeas corpus* eram relativamente arbitrários¹⁸, e o sucesso do pedido dependia fundamentalmente da composição do STF e da relação política – que, algumas vezes, era também de parentesco – dos ministros com os chefes políticos e seus aliados. Isso explica por que o STF decidia em certas circunstâncias a favor e

¹⁷ “Porém, as forças requisitadas pelos juízes federais somente seriam concedidas pelo presidente da República se fosse para a facção oligárquica apoiada por ele. Assim, do ponto de vista da eficácia da ação do Poder Judiciário federal nas questões políticas, o presidente da República era o supremo árbitro, pois a intervenção federal somente ocorreria em função do seu próprio julgamento do caso.” (Koerner, 1998, p. 180).

¹⁸ Em consequência das fraudes, as provas apresentadas sempre eram passíveis de contestação.

em outras contra o Executivo, ora dando efetividade e ora negando as normas constitucionais e a garantia das liberdades individuais.

2.4 – A Revolução de 1930 e o Estado Novo

Em 1926, por iniciativa do Presidente Arthur Bernardes, o Congresso alterou o art. 72, § 22, da Constituição de 1891, limitando o *habeas corpus* aos casos de constrangimento ilegal ao direito de locomoção e à liberdade física dos cidadãos. Alegou-se, na ocasião, que seriam instituídos novos tipos de ações judiciais, dotadas da rapidez necessária para proteger os outros direitos não abrangidos pelo *habeas corpus*. Todavia, somente na Constituição de 1934 seriam criadas algumas garantias, como o mandado de segurança, para a defesa de direito ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional ou ilegal de qualquer autoridade. Contudo, os “(...) tribunais, sem excetuar o Supremo, receberam com grandes reservas o novo instituto (...) deixando de aplicá-lo em muitas situações jurídicas que o comportariam (Castro Nunes apud Baleeiro, 1968, p. 79).

O posicionamento supracitado explica-se, ao menos em parte, pelos condicionamentos político-institucionais sofridos pelo STF naquele período histórico. A chamada “Revolução de 1930” buscou sua institucionalização através de decreto-lei de 11.11.1930, que, dentre outras medidas, afirmava o caráter discricionário do exercício do poder pelo Executivo até a reorganização constitucional do País e estabelecia a dissolução dos Legislativos federal, estaduais e municipais e a nomeação de interventores para os governos estaduais e municipais. “As garantias constitucionais foram suspensas, não se podendo recorrer ao Judiciário, principalmente em se tratando de atos e decretos do governo provisório, inclusive atos dos interventores” (Alves, 1993, pp.260-61) e foi criado o Tribunal Especial para julgar crimes políticos ou outros delitos que contrariassem as diretivas estabelecidas pelos decretos governamentais.

O Governo Provisório também reduziu, através do Decreto nº 19.656/31, o número de ministros do Supremo Tribunal Federal de 15 para 11 e criou

turmas de cinco ministros – que seriam acrescidas de mais dois nos julgamentos de questões constitucionais. Posteriormente, com o Decreto nº 19.711/31, o Governo aprofundou as alterações na composição da Corte, ao aposentar seis ministros por divergências políticas¹⁹, sob a alegação da existência de “imperiosas razões de ordem pública” (Sadek, 1995a, p. 11). Essas intervenções visaram estabelecer o controle político da composição do STF, afetando decisivamente o caráter de suas decisões.

Após o término da Revolução Constitucionalista de 1932, as oligarquias retomaram o projeto inicial de reorganização constitucional do País. No tocante ao Poder Judiciário brasileiro, a Constituição de 1934 promoveu modificações importantes na sua estruturação, tais como a criação da carreira da magistratura – com acesso por concurso público e maior autonomia dos tribunais na definição das promoções – e das Justiças Eleitoral e Militar.

Por outro lado, ao eleger Getúlio Vargas para a Presidência da República, os constituintes de 1934 conferiram ao cargo amplos poderes²⁰, deixando brechas importantes para a consolidação da preponderância do Executivo sobre os Poderes Legislativo e Judiciário, que seria confirmada pelo golpe de 10 de novembro de 1937. As bases do novo regime autoritário já haviam sido lançadas antes da instituição do Estado Novo e foram habilmente potencializadas por Vargas e seus aliados em proveito dos seus objetivos políticos.

A aprovação da Lei de Segurança Nacional²¹, em 4 de abril de 1935, criou os mecanismos para o Governo desencadear uma violenta repressão política, cujo principal objetivo era o de conter os avanços das lutas do conjunto da classe trabalhadora e o crescimento do Partido Comunista Brasileiro (PCB). A Aliança Nacional Libertadora foi fechada em 11 de julho de 1935. E a intensificação das prisões, torturas e mortes de presos políticos empurrou a maioria dos militantes de esquerda para a clandestinidade. Por sua vez, os levantes articulados por civis e militares ligados à Aliança Nacional Libertadora, em novembro de 1935, ofereceram

¹⁹ Os ministros aposentados foram Pires de Albuquerque, Edmundo Muniz Barreto, P. Mibielli, Godofredo Cunha, Geminiano Franca e Pedro Santos.

²⁰ Entre eles, a possibilidade de decretação de estado de sítio, de intervenção federal e de veto a projetos aprovados no Congresso Nacional.

²¹ “Essa lei engendrou uma série de crises políticas e militares, mas por razões diferenciadas. O país passou a viver em estado de sítio permanente, jornais opositores foram fechados, jornalistas presos e muitos parlamentares também foram encarcerados. As liberdades de locomoção, de reunião e de pensamento desapareceram e as greves foram consideradas crimes” (Alves, 1993, p. 262).

as justificativas para a decretação do estado de sítio e para que o Governo intensificasse a repressão sem levar em conta os limites estabelecidos ao arbítrio governamental pelos direitos civis e pelas garantias judiciais.

Assim, a Aliança Nacional Libertadora impetrou Mandado de Segurança (MS) nº 111 contra o fechamento da organização, invocando o direito de liberdade de associação assegurado pela Constituição. Mas a Corte Suprema indeferiu o pedido, por unanimidade, no julgamento realizado em 21 de agosto de 1935, fundamentando a decisão nos argumentos apresentados pelo Governo, segundo os quais a Aliança Nacional Libertadora realizava atividades subversivas e representava uma ameaça à ordem política e social do País.

Os ministros da Corte também não conheceram do pedido de *Habeas Corpus* nº 26.155, em favor de Maria Prestes (Olga Benário), que, conforme o teor da decisão do STF, se encontrava presa “(...) afim de ser expulsa do território nacional, como perigosa à ordem pública e nociva aos interesses do país”. No julgamento realizado em 17 de junho de 1936, a Corte Suprema indeferiu “(...) não somente a requisição dos autos do respectivo processo administrativo, como também o comparecimento da paciente e bem assim a perícia médica afim de constatar o seu alegado estado de gravidez” (BRASIL. Corte Suprema. *Habeas Corpus* nº 26.155, p.1). A Corte denegou também, em 20 de julho de 1936, o *Habeas Corpus* nº 26.178 impetrado em favor dos Deputados Federais João Mangabeira, Abguar Bastos, Domingos Vellasco e Octavio da Silveira e do Senador Abel Chermont, presos sem que o Legislativo tivesse dado autorização para processá-los²².

Posteriormente, em consequência das pressões por penas mais severas – do que a legislação então vigente permitia – contra os envolvidos na chamada “Intentona Comunista”, foi aprovada a Lei nº 244, de 11 de setembro de 1936, que criou o Tribunal de Segurança Nacional (TSN). Tratava-se de um tribunal de exceção, que estabelecia claras limitações ao direito de ampla defesa dos acusados e admitia a possibilidade de recurso apenas ao Supremo Tribunal Militar.

A Constituição outorgada de 1937 manteve o Tribunal de Segurança Nacional, que inicialmente teria duração limitada ao estado de emergência decorrente

²² Esta só ocorreu após o Governo ter praticado as prisões de maneira ilegal. Ainda assim, era uma autorização para processar e não para manter presos os acusados.

da Intentona, funcionando como aparelho de defesa do Estado e com autonomia em relação à jurisdição da Justiça Militar. Foi excluída a possibilidade de recurso das decisões do TSN ao Supremo Tribunal Federal e retirada a competência de juízes e tribunais para julgar atos praticados pelas autoridades públicas durante a vigência do estado de emergência. O mandado de segurança foi excluído da Carta de 1937 e deixou de ser aplicável às ações do Presidente da República, ministros de Estado, governadores e interventores.

Por outro lado, embora o STF tivesse competência legal para julgar *habeas corpus* de pessoas vítimas do arbítrio cometido pelas autoridades policiais e judiciárias, os ministros da Corte alegaram que a Constituição não era explícita quanto às leis de exceção submetidas ao Tribunal de Segurança Nacional. Em consequência, o STF deixou de apreciar os *habeas corpus* em favor de acusados que tiveram direitos e garantias políticas, assegurados por leis ordinárias, negados pela aplicação de leis de exceção nos processos e julgamentos do Tribunal de Segurança Nacional (Alves, 1993). A autoridade do Supremo Tribunal foi desconsiderada pela ditadura do Estado Novo a tal ponto, que Getúlio Vargas chegou a anular um acórdão da Corte, através do Decreto-Lei nº 1.564, de 05.09.1939 (Baleeiro, 1968).

2.5 – A redemocratização e a Constituição de 1946

Com a deposição de Getúlio Vargas e diante da inexistência de um substituto legal, a solução encontrada pelos militares golpistas foi a indicação do Ministro-Presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, para exercer provisoriamente a Presidência da República. Empossado na madrugada do dia 30 de outubro de 1945, José Linhares permaneceu no cargo até 31 de janeiro de 1946²³, quando assumiu o novo Presidente eleito, o General Eurico Gaspar Dutra (Aquino et

²³ No período em que exerceu a Presidência da República, José Linhares nomeou um ministério identificado com os opositores do Presidente deposto e ligado à recém-criada União Democrática Nacional (UDN); substituiu a maioria dos antigos interventores estaduais; extinguiu o Tribunal de Segurança Nacional; e, atendendo às pressões norte-americanas e de setores empresariais nacionais, revogou o Decreto-Lei nº 7.666, que proibia o truste no Brasil – um dos motivos para a deposição de Vargas (Aquino *et al.*, 2000, pp. 463-5).

al., 2000, pp.463-5). Também foram convocadas eleições para a formação de uma Assembléia Nacional Constituinte, e, em 2 de setembro de 1946, foi promulgada uma nova Constituição, que reconhecia diversas garantias e direitos individuais e políticos até então cerceados pelo Estado Novo.

Num contexto de redemocratização do País, o Poder Judiciário teve ampliada sua competência de controle dos outros poderes e de proteção aos cidadãos, especialmente em virtude da extinção dos tribunais especiais. A Justiça do Trabalho deixou de ser órgão administrativo para ser considerada constitucionalmente parte da estrutura do Poder Judiciário, e a Justiça Eleitoral foi reinstituída. Também foi criado o Tribunal Federal de Recursos como órgão encarregado de julgar em segunda instância as causas envolvendo a União.

Mesmo num período com maior liberdade e democracia, o Supremo Tribunal Federal deparou-se com impasses importantes. No dia 28 de maio de 1947, o Supremo Tribunal Federal julgou o *Habeas Corpus* nº 29.763, impetrado pelo Partido Comunista Brasileiro. O PCB encaminhou o pedido porque a polícia, por ordem do Ministro da Justiça, ocupou e expulsou os membros do partido da sede central e comitês locais, depois que o Superior Tribunal Eleitoral cassou o registro do partido. Os dirigentes do PCB reivindicavam o direito de entrar e sair nas sedes do partido e assegurar a administração das questões relativas ao seu funcionamento enquanto sociedade civil em todo o País, uma vez que a decisão do Superior Tribunal Eleitoral se referia apenas às atividades político-eleitorais, e, em decorrência dos atos praticados pelo Governo, os integrantes da organização estavam impedidos de resolver as questões administrativas e patrimoniais determinadas pelos Estatutos do PCB. No dia 28 de maio de 1947, o Supremo Tribunal Federal julgou o *Habeas Corpus* nº 29.763, impetrado pelo Partido Comunista Brasileiro. O STF não conheceu do pedido por entender que “A pretensão dos pacientes não pode ser resolvida por *habeas corpus*, senão por mandado de segurança” (BRASIL. STF. *Habeas corpus* nº 29.763, p. 1).

Após o suicídio de Getúlio Vargas, Café Filho assumiu a Presidência e nomeou um ministério identificado com a União Democrática Nacional, partido que estava no centro da conspiração para afastar o ex-presidente. Com a eleição de Juscelino Kubitschek para a Presidência, sua posse estava ameaçada pelo esquema

conspiratório da UDN, o que provocou a intervenção do General Lott, para afastar o Deputado Carlos Luz do exercício da Presidência e também impedir o retorno de Café Filho, após este ter se recuperado dos problemas de saúde que o afastaram temporariamente do cargo. O Vice-Presidente do Senado Nereu Ramos foi empossado na Presidência da República, e, a seu pedido, o Congresso aprovou o impedimento de Café Filho e declarou o estado de sítio, que seria prorrogado até a posse de Juscelino Kubitschek.

Do ponto de vista jurídico, todos esses atos estavam em desacordo com as normas da Constituição e formalmente nulos. No final do ano de 1955, o Supremo julgou o Mandado de Segurança nº 3.557 e o *Habeas Corpus* nº 33.908, ambos impetrados em favor de Café Filho, que se encontrava impedido de sair de sua residência e reassumir o cargo de Presidente da República, em decorrência de uma intervenção militar comandada pelo Ministro da Guerra, General Henrique Teixeira Lott. No entanto, o STF assumiu os seus limites políticos ao reconhecer, na sessão de 14.12.55, durante o julgamento do MS nº 3.557, que estava diante de um governo de fato, “(...) cuja vontade é o que conta e nada mais (Ministro Nelson Hungria apud Teixeira, 1997, p.80). O Tribunal reconheceu a legalidade do estado de sítio e adiou o julgamento do mandado de segurança, para, posteriormente, declará-lo prejudicado em virtude da posse de Kubitschek.

2.6 – O Golpe de 1964

Entre 31 de março e 1º de abril de 1964, uma coalizão de civis e militares derrubou o governo de João Goulart e abriu um novo ciclo de profundas alterações político-institucionais que afetaram também o Judiciário. O golpe de Estado foi precedido por uma política sistemática de desestabilização do Governo Goulart, coordenada pela Escola Superior de Guerra (ESG) e desenvolvida especialmente através das iniciativas de instituições civis como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES). As atividades conspiratórias contaram com o financiamento das corporações

multinacionais e do capital brasileiro associado-dependente, bem como com o apoio do Governo norte-americano, especialmente através da CIA, na coordenação do golpe militar.

Nas origens da crise estavam, de um lado, as políticas do Governo Goulart, acentuadamente nacionalistas e restritivas aos interesses do capital internacional e, de outro, o rápido crescimento da organização e da mobilização das classes trabalhadoras em torno de reivindicações crescentemente inconciliáveis com o padrão de acumulação capitalista esperado pelos segmentos de classe que promoveram a tomada do poder de Estado.²⁴ Num contexto marcado pela dinâmica da “Guerra Fria” e pela influência da revolução Cubana, a Doutrina de Segurança Nacional e a teoria do inimigo interno passaram a moldar a atuação do Estado autoritário.

Apenas oito dias após o golpe, seus promotores buscaram legitimá-lo e institucionalizá-lo através do Ato Institucional Nº 1 (AI-1), de 9 de abril de 1964. Porém, apesar das promessas de restabelecimento da legalidade e fortalecimento da democracia, os golpistas passaram a utilizar permanentemente os atos institucionais para violar a legitimidade da Constituição e das instituições democráticas: “(...) a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação (Ato Institucional Nº 1 apud Alves, 1984, p. 53). Com medidas dessa natureza, a nova coalizão dominante buscava legitimar o exercício arbitrário do poder, ao mesmo tempo em que procurava conferir uma aparente legalidade à limitação ou suspensão arbitrária de inúmeros direitos políticos e individuais, bem como ao desencadeamento da repressão e da “operação limpeza”, que visavam afastar os adversários políticos de posições estratégicas nas instâncias de poder estatal.

Apesar das restrições impostas ao Poder Judiciário, que não podia apreciar o mérito de determinados dispositivos do AI-1, as decisões dos Inquéritos Policiais-Militares (IPMs) – elemento central na estratégia repressiva – eram passíveis de revisão judicial, o que permitiu a revogação, pelo Supremo Tribunal

²⁴ Para uma caracterização mais abrangente dos aspectos mencionados e das políticas implementadas, após o golpe, em benefício dos interesses dos capitais internacional e nacional associados, ver Alves (1984) e Dreifus (1987).

Federal e pelos tribunais estaduais, de muitos julgamentos arbitrários dos IPMs. A considerável independência mantida pelo Judiciário nesta fase inicial²⁵, inclusive com a concessão de *habeas corpus* aos Governadores Miguel Arraes, de Pernambuco, e Mauro Borges, de Goiás, provocou

“(…) um confronto crescente entre a estrutura legal tradicional e a estrutura paralela extralegal ou ‘revolucionária’. Os coronéis dos IPMs passaram a protestar com indignação cada vez maior contra esta autonomia judicial, forçando afinal o Executivo a ampliar as medidas de controle sobre os juízes e o próprio judiciário” (Alves, 1984, p. 57).

As pressões por novos controles intensificaram-se com as vitórias da oposição nas eleições de 1965, forçando o Presidente Castelo Branco a interromper a liberalização política que estava em curso. O Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, estabeleceu inúmeros controles sobre o Congresso Nacional e os mecanismos de representação política. Também procurou limitar os poderes e estabelecer controles sobre o Judiciário: (a) aumentou o número de ministros do STF de 11 para 16 e nomeou ministros com maior vinculação político-partidária – principalmente juristas da antiga UDN – e alinhamento aos objetivos do regime militar (Rosa, 1985, p. 24); (b) permitiu a nomeação de juízes federais pelo Presidente da República; (c) transferiu do Supremo Tribunal Federal para os Tribunais Militares e Superior Tribunal Militar a jurisdição sobre os processos políticos e acusações envolvendo civis em crimes contra a segurança nacional – inclusive governadores e secretários de Estado, cujo foro especial foi extinto²⁶ –; (d) abriu caminho para novos expurgos e pressões sobre a magistratura, com a suspensão das garantias constitucionais da vitaliciedade, estabilidade e inamovibilidade dos juízes; (e) excluiu da apreciação judicial os atos e resoluções baseados no AI-2 (Alves, 1984, p. 92).

Essas restrições impostas ao Judiciário pelo Ato Institucional nº 2, bem como grande parte da legislação de exceção dos demais atos institucionais e complementares, foram confirmadas posteriormente na Constituição de 1967 –

²⁵ O Judiciário foi o poder que menos sofreu interferências diretas nesse período. Mesmo assim, 49 juízes foram atingidos pelos expurgos de 1964.

²⁶ Essas alterações tinham endereço certo: facilitar a prisão dos ex-Governadores Miguel Arraes e Mauro Borges, que, anteriormente, haviam obtido *habeas corpus* no Supremo Tribunal Federal.

aprovada após uma série de medidas arbitrárias que enfraqueceram a oposição e asseguraram uma maioria alinhada com o Executivo no Congresso Nacional.

Apesar de ser predominantemente conservadora, a Carta de 1967 incluiu também importantes direitos políticos e individuais – tais como a imunidade parlamentar, as garantias de *habeas corpus* e contra invasão de domicílio, os direitos de defesa e julgamento por júri e os de reunião, associação e expressão –, deixando brechas para um novo ciclo de liberalização, que permitiu uma rápida articulação e mobilização de setores da oposição. Assim, as manifestações de massa estudantis, o despontar de greves operárias, a articulação de lideranças políticas representativas – inclusive dissidentes do Governo – em torno da Frente Ampla e, finalmente, o impasse em torno da negativa do Congresso Nacional ao pedido dos ministros militares de suspensão da imunidade parlamentar do Deputado Márcio Moreira Alves, para que este fosse processado por ofensa à honra e à dignidade das Forças Armadas, levou o Governo a desencadear uma nova onda de repressão. Menos de 24 horas após a votação que negou o pedido de suspensão da imunidade do Deputado Moreira Alves, o Executivo decretou o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que fechou o Congresso Nacional por tempo indeterminado e suspendeu indefinidamente todas as garantias constitucionais, sem fixar prazo para o fim da vigência da nova legislação de exceção²⁷.

Além de uma série de dispositivos que permitiam a cassação de mandatos e cargos de agentes políticos e da burocracia civil e militar, o Governo suspendeu a garantia do *habeas corpus* para os crimes políticos e transferiu seu julgamento para os tribunais militares. Também proibiu a apreciação pelo Poder Judiciário dos recursos impetrados contra o AI-5 e, abrindo caminho para os expurgos no Judiciário, suspendeu as garantias de vitaliciedade, inamovibilidade e estabilidade e estabeleceu que o Executivo poderia demitir ou remover juízes. Assim, a “operação limpeza”, isto é, a remoção dos quadros políticos nomeados por governos anteriores ao golpe ou identificados com a oposição, finalmente chegou à mais alta Corte do País. Em janeiro de 1969, os Ministros Evandro Lins e Silva, Victor Nunes Leal e Hermes Lima tiveram sua aposentadoria compulsória decretada pelo Governo. Outros três ministros foram pressionados a pedir aposentadoria, o que

²⁷ Apesar das pressões da oposição, o Ato Institucional nº 5 somente foi revogado em 1979.

viabilizou a redução da composição do Tribunal de 16 para 11 ministros, estabelecida pelo Ato Institucional nº 6.²⁸

A Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969 – que tem sido considerada por muitos juristas como uma nova Constituição – excluiu da apreciação judicial os atos praticados pelos golpistas de 1964, que tiveram como fundamento legal os atos institucionais e atos complementares. Também estabeleceu algumas mudanças político-organizativas no Judiciário e alterações de competência que visavam descongestionar o funcionamento do Supremo Tribunal Federal.

Contudo as mudanças políticas mais significativas na estrutura e no funcionamento do Judiciário ocorreram em 1977, quando o Governo adotou um conjunto de novas medidas discricionárias que ficaram conhecidas como “Pacote de Abril”. Utilizando como pretexto a rejeição à emenda constitucional que estabelecia a reforma judiciária²⁹, o Presidente Ernesto Geisel fechou o Congresso Nacional e promulgou, no dia 13 de abril de 1977, a Emenda Constitucional nº 7, com o texto original rejeitado anteriormente, que estabelecia novas interferências sobre o Poder Judiciário: (a) criou o Conselho Nacional da Magistratura – integrado por sete ministros do STF – com funções de controle e disciplinamento das atividades dos tribunais e magistrados, e determinou a elaboração da Lei Orgânica da Magistratura para regulamentar a estrutura e funcionamento do Judiciário; (b) instituiu a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal, a pedido do Procurador Geral da República, avocar para si o julgamento imediato de qualquer processo em tramitação nas instâncias inferiores – passando por cima, portanto, da competência originária – quando entendesse presente, segundo o texto da Emenda, o “imediato perigo de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou às finanças públicas”. Essas modificações seriam completadas com a aprovação da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN) – Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 –, que,

²⁸ “Pressões. Pressões notórias, em nome da necessidade de reduzir de 16 para 11 o número de membros da Corte, levaram aos pedidos de aposentadoria formulados por Antônio Gonçalves de Oliveira, Lafayette de Andrade e Adalício Nogueira” (Rosa, 1985, p. 28).

²⁹ A pressões da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de segmentos da magistratura foram decisivas para a rejeição do texto original da Emenda. Alguns autores (Alves, 1984; Rosa, 1985) sugerem que a crise em torno da reforma judiciária foi induzida pelo governo visando obter uma justificativa para fechar o Congresso e editar uma reforma eleitoral – no caso, a Emenda Constitucional nº 8, promulgada pelo Presidente Geisel no dia 14 de abril – destinada a assegurar a vitória do partido governista nas eleições.

embora não tão lesiva quanto o projeto original³⁰, ainda assim conservou dispositivos de controle e “(...) até mesmo de natureza ostensivamente repressiva, o que lhe valeu, afinal, o epíteto de ‘Lei Penal da Magistratura’ ” (Rosa, 1985, p. 50).

Durante o período autoritário, o Governo conseguiu manter o controle sobre a propositura da representação de inconstitucionalidade e da advocatória, que somente poderiam ser impetradas por iniciativa do Procurador Geral da República, que atuava como representante do Presidente da República, que podia demiti-lo quando julgasse conveniente. E, a partir do momento em que o Governo autoritário realizou a chamada “operação limpeza” no Supremo Tribunal Federal, removendo os quadros nomeados por governos anteriores e substituindo-os por ministros identificados com o regime de exceção, a estratégia de controle sobre o Judiciário pôde ser ampliada.

A mudança de perspectiva do Governo autoritário ocorreu à medida que o controle do STF foi se consolidando. Isso fica claro quando se observa que, em 1965, durante a discussão da Emenda nº 16, o Governo rejeitou a proposta de instituição da advocatória – sugerida, na época, pelo Supremo. Mas, quando consolidou uma composição do STF formada por ministros identificados com o regime, o Governo conseguiu centralizar, a seu favor, a definição das decisões na esfera do controle abstrato e concentrado da “inconstitucionalidade de lei ou ato de natureza normativa, federal ou estadual”³¹. Da mesma forma, tornou-se viável atribuir ao Supremo as tarefas de controle das instâncias inferiores, através do Conselho Nacional da Magistratura e da advocatória.

Sob a coordenação do Ministério da Justiça – órgão estratégico na implementação das políticas de institucionalização e legitimação jurídica do poder discricionário – foram nomeados para ocupar posições-chave na estrutura judiciária pessoas que participaram ativamente da articulação do Golpe de 1964. Por exemplo,

³⁰ Elaborado sigilosamente pelas Presidência da República e Procuradoria Geral da República sem qualquer discussão com os magistrados e suas entidades representativas, da mesma forma como já havia ocorrido com a Emenda nº 7. No caso desta última, houve a colaboração do Ministro do STF José G. R. Alckmin, indicado para representar o Tribunal na comissão encarregada de elaborar a proposta (Rosa, 1985, p. 46).

³¹ A competência privativa do STF para decidir sobre lei em tese mediante representação de inconstitucionalidade foi instituída pela Emenda nº 16, de 26 de novembro de 1965. Até então o sistema de controle da constitucionalidade das leis e atos normativos era exclusivamente difuso-incidental.

o empresário Oswaldo Trigueiro foi nomeado Procurador da República e Antônio Neder – em cuja casa se reuniam oficiais das Forças Armadas para coordenar as atividades conspiratórias – assumiu como Ministro do STF e chegou a presidir o Tribunal entre 1979 e 1981 (Dreifus, 1987, pp. 437-38 e 466; Rosa, 1985, p. 31). A identificação política e ideológica do Supremo Tribunal Federal com o regime de exceção pode ser sintetizada por posicionamentos como os do então Ministro Aliomar Baleeiro, que considerava natural o fato de as “revoluções” promoverem a ruptura da ordem jurídica e o afastamento de quadros políticos adversários³². Baleeiro referia-se à aposentadoria compulsória de seis ministros do STF pela chamada “Revolução de 30” como “simples mudanças de homens e não de processos e funções” e considerava legítimo o Golpe de 1964, que, segundo o Ministro, trouxe mudanças positivas para a sociedade:

“Só os cegos não compreenderam, nem compreendem que, sem sangue nem destruições materiais, rápido como um relâmpago, entretanto o episódio de 31 de março a 2 de abril, foi uma das revoluções mais profundas e radicalizadas de nossa História, no sentido das transformações políticas, jurídicas, enfim, sociais que vem produzindo e, provavelmente, ainda produzirá” (Baleeiro, 1968, p. 133).

Assim, somente os ministros que se dispuseram a conferir legitimidade aos atos do regime militar permaneceram no Supremo Tribunal Federal. Da mesma forma, os ministros indicados após o Golpe de 1964 eram nomeados por estar de acordo com o ordenamento jurídico-institucional autoritário, que colocou suas diretivas acima do poder constituinte originário. Todavia, como se verá mais adiante, esses mesmos ministros que legitimaram os atos institucionais violadores dos direitos constitucionais – admitindo a impossibilidade de questioná-los judicialmente e a validade do autoproclamado caráter supraconstitucional dos mesmos – foram mantidos na composição do STF aprovada pela Constituição de 1988.

³² Ver, nesse sentido, o artigo **O Supremo Tribunal Federal**, na **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, nº 34, junho de 1972 (apud Rosa, 1985, pp. 27-28) – escrito pelo autor no período em que este presidia a Corte, após os expurgos no STF que se seguiram ao Ato Institucional nº 5.

3 – A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA: RUPTURAS E CONTINUIDADES NO DESEMPENHO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1 – A redemocratização do País e as novas atribuições do Supremo Tribunal Federal a partir da Constituição de 1988

Num contexto marcado pelo esgotamento dos efeitos do chamado “milagre brasileiro” e pelo agravamento da crise econômica mundial – acelerados pelo choque do petróleo de 1973 –, o modelo de desenvolvimento e gestão econômica do regime autoritário passou a expor claramente seus limites. Juntamente com as demais contradições sociais e políticas alimentadas pelo Governo desde o Golpe de 1964, esses fatores criaram condições mais favoráveis para que, a partir da segunda metade da década de 70, os diversos agentes que se constituíram em oposição ao regime conseguissem assegurar o progressivo alargamento das lutas democráticas.

A anistia aos exilados políticos, as greves que desafiaram a repressão política e o modelo econômico do Governo, o fim do AI-5, as campanhas por “eleições diretas já” e pela convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte livre e soberana, dentre outros movimentos, abriram o caminho para a redemocratização do País. As forças sociais e políticas que se opuseram à ditadura militar conquistaram importantes avanços democráticos, apesar das derrotas que resultaram em soluções conciliatórias e “pelo alto”, tais como a eleição indireta para

a Presidência da República – que propiciou o ambiente favorável à formação da coalizão que sustentou o Governo da chamada “Nova República” – e a transformação do Congresso Nacional em Assembléia Constituinte.

A nova Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, não foi imune às contradições que permeiam a história da sociedade brasileira, que se caracteriza por uma reiterada dialética de incorporação do novo sem ruptura radical com as forças dominantes do antigo regime. Dessa forma, o processo de transição conservadora contribuiu decisivamente para atenuar o reformismo do texto constitucional, bem como para adiar a solução de importantes impasses e contradições da sociedade. Nogueira (1998, p. 159) observa que

“A dinâmica conciliadora da transição, sua falta de empuxo para promover rupturas com o legado histórico-estrutural e com diversos subprodutos dos anos autoritários, será solenemente estampada na Carta de 1988, que não se tornou a Constituição ideal de nenhum grupo nacional”.

Embora significativa, a mobilização popular em torno do processo constituinte não foi suficiente para estabelecer uma ruptura radical com o passado e, por outro lado, nenhum grupo ou coalizão acumulou forças suficientes para impor integralmente seus interesses. Assim, a Constituição de 1988 pode ser definida como **compromissária** (Barroso, 1998), pois buscou contemplar formalmente o poder relativo das diversas forças em luta naquele momento, incorporando interesses conflitantes ou mesmo antagônicos entre si, além de restabelecer as regras elementares do jogo democrático.

Também pode ser considerada uma Constituição **dirigente** (Faria, 1993; Barroso, 1998), uma vez que estabeleceu normas programáticas com o objetivo de condicionar a atuação dos Poderes de Estado na direção da realização de determinadas metas positivas (justiça social, combate à pobreza, etc.). Contudo estas normas caracterizam-se geralmente pela vagueza, generalidade e indeterminação de suas proposições (Werneck Vianna, 1997; Faria, 1993), estabelecendo os fins sem especificar os meios para implementá-los. Esse perfil reflete uma opção dos constituintes para tentar superar os impasses próprios daquele momento histórico e obter um consenso circunstancial. Assim, o desfecho de determinados impasses da

transição ficou adiado para a revisão constitucional prevista para cinco anos após a promulgação da Constituição e para a elaboração das leis complementares. Em relação ao último aspecto, Faria (1993, p. 92) assinala que, de maneira sutil, os constituintes

“(...) promulgaram a concomitância formal de direitos e prerrogativas sob a forma de normas de ‘eficácia contida’ imaginando, no entanto, valer-se posteriormente das ‘batalhas regulamentares’ no âmbito de um Congresso com suas sessões ordinárias para impedir a simultaneidade real desses mesmos direitos e prerrogativas”.

Apesar de não contemplar integralmente as demandas das classes dominadas – historicamente excluídas do processo decisório e subordinadas ao processo de modernização conservadora –, estas conseguiram inscrever formalmente no texto constitucional vários direitos políticos, econômicos e sociais. Como observa Castro (1993, p. 20), “(...) a estrutura das instituições definida na Constituição de 1988 favorece as práticas redistributivistas, mais do que lhes impõe restrições”. Os direitos formalizados na Carta Política representaram, segundo Oliveira (1999, p. 65), uma importante conquista no âmbito da política – entendida “(...) como o processo mediante o qual se põe em xeque a repartição da riqueza apenas entre os que são proprietários [dando àqueles direitos] uma forma, talvez a mais acabada que as condições históricas permitiam”.

No entanto, ao mesmo tempo em que se estabelecia um marco importante no processo de redemocratização, a promulgação da Constituição de 1988 abriu uma nova etapa de transição, que, inacabada do ponto de vista político-institucional, deveria equacionar os desafios da consolidação do regime democrático e da efetivação dos direitos constitucionais. Para realizar tal fim, seria necessário enfrentar “(...) um agregado de problemas históricos e estruturais associados à modernização conservadora, à persistência do atraso econômico e social, ao autoritarismo” (Nogueira, 1998, p. 158). Impunha-se, assim, concomitante aos desafios de uma sociedade atravessada pela crise econômica, crescentemente complexa e sobrecarregada, a um só tempo, pelas transformações recentes e pelas demandas não resolvidas do passado, a tarefa de realizar a progressiva efetivação dos direitos e garantias legitimados pela Constituição.

As tarefas constitucionais conferidas ao STF no período pós-autoritário colocaram a instituição no centro das decisões relacionadas às garantias de uma governabilidade democrática que respeite as regras do jogo e, também, a implementação efetiva dos direitos formalmente inscritos na Constituição. Assim, a atuação do STF passou a estar decisivamente vinculada a duas dimensões teóricas importantes, destacadas pela literatura relacionada aos processos de redemocratização do País. A primeira diz respeito à transição para a democracia,

“(...) fase na qual se realizam as eleições livres por meio de voto secreto e do sufrágio universal, em que se dá posse aos candidatos eleitos, em que se institucionaliza a competição partidária, em que se redefinem os parâmetros da ordem constitucional, em que se restabelece o princípio da responsabilidade do Executivo e em que se restituem autonomia, independência e soberania ao Legislativo e o Judiciário” (Faria, 1993, p. 20).

A segunda dimensão refere-se à etapa de consolidação democrática, “(...) entendida como o momento de formulação, implementação e realização das condições econômicas, sociais, culturais, administrativas e políticas necessárias ao funcionamento de um regime realmente aberto, pluralista e legítimo” (Faria, 1993, p. 20).

Todavia a Constituição Federal de 1988 (CF-88) modificou profundamente as atribuições político-institucionais do Supremo Tribunal Federal, mas conservou a mesma composição e forma de nomeação¹ oriundas do regime autoritário. A reconstitucionalização produziu significativos deslocamentos nas instâncias de legitimação do poder no País e colocou o Tribunal em uma posição política estratégica no novo ordenamento jurídico e institucional, conferindo-lhe autonomia e independência – ao menos formalmente – para coibir as inconstitucionalidades de normas e atos dos demais poderes de Estado e para assegurar a efetividade dos direitos constitucionais legitimados pela Carta Política da República. No entanto, as pretensões de redemocratização profunda do País, mais uma vez, tiveram seus impulsos detidos pelas concessões feitas à velha ordem: a proteção ao novo ordenamento democrático ficou aos cuidados de um Tribunal

¹ Os ministros do STF continuaram sendo indicados pelo Presidente da República e nomeados após aprovação pelo Senado Federal.

composto pelos mesmos ministros que, até aquele momento, estiveram comprometidos com os valores e interesses das classes dominantes que sustentaram o regime autoritário.

O novo ordenamento constitucional estabeleceu uma nova interface entre o sistema judicial e o sistema político, atribuindo ao STF legitimidade para interpretar, com elevado grau de discricionariedade, um conjunto de princípios constitucionais potencialmente contraditórios entre si e de normas jurídicas indeterminadas e polissêmicas (Faria, 1996). A reconstitucionalização do País transformou o Supremo numa arena estratégica para os interesses individuais e coletivos de grupos e classes sociais que, valendo-se dos direitos formalmente inscritos nas normas legais, tentam manter ou colocar em xeque as desigualdades sócio-econômicas e os mecanismos de concentração de renda e de poder vigentes.

Além da aprovação de outras modificações na estrutura do Judiciário², a Constituição ampliou as competências do Supremo, os instrumentos jurídicos e o número de agentes legitimados a ingressar com ações na Corte, abarcando:

a) ação direta de inconstitucionalidade - no regime autoritário esse tipo de ação somente podia ser impetrada pelo Procurador-Geral da República, que atuava como representante do Presidente da República. A nova Constituição manteve o sistema híbrido³ de controle da constitucionalidade, mas rompeu com o monopólio do Procurador-Geral, ampliando a possibilidade de propositura de ação direta de inconstitucionalidade para uma pluralidade de agentes sociais.

“Art. 103. Podem propor a ação de inconstitucionalidade:

I – o Presidente da República; II – a Mesa do Senado Federal; III – a Mesa da Câmara dos Deputados; IV – a Mesa de Assembléia Legislativa; V – o Governador de Estado; VI – o Procurador-Geral da República; VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do

² Foi criado o Superior Tribunal de Justiça (STJ), com a finalidade de descongestionar o STF e assumir algumas funções do extinto Tribunal Federal de Recursos; a jurisdição federal em segunda instância foi descentralizada com a criação de cinco Tribunais Regionais Federais.

³ O sistema brasileiro de controle da constitucionalidade das leis é considerado híbrido por combinar o controle direto e abstrato (de competência exclusiva do STF, que pode declarar a inconstitucionalidade em tese de uma lei) com o controle difuso e incidental (os juízes das instâncias inferiores podem declarar inconstitucional uma lei, mas os efeitos da decisão abrangem apenas as partes envolvidas no julgamento do caso concreto).

Brasil; VIII – partido político com representação no Congresso Nacional; IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional”;

b) ação direta de inconstitucionalidade por omissão - a efetividade de muitos dispositivos constitucionais ficou na dependência da elaboração de leis complementares. Com a finalidade de evitar o esvaziamento desses direitos por falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais pelos órgãos responsáveis, o parágrafo 2º do artigo 103 da Constituição Federal ampliou o alcance da ação direta para os casos de inconstitucionalidade por omissão.

“Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias”;

c) mandado de injunção - esse instituto foi inscrito nos direitos e garantias fundamentais. Conforme o inciso LXXI do artigo 5º, o mandado de injunção será concedido “(...) sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”. Embora a finalidade seja idêntica à da ação direta de inconstitucionalidade por omissão, os efeitos do mandado de injunção restringem-se apenas às partes envolvidas no processo específico. O art. 102, inc. I, alínea “a” da Constituição atribuiu ao STF competência para julgar

“(...) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal”;

d) outros institutos voltados à proteção de direitos, garantias e liberdades foram submetidos à competência do STF, originariamente ou mediante recurso ordinário, tais como o *habeas corpus*, o *habeas data* e o mandado de segurança. Em relação a este último, a Constituição inovou, ao criar a possibilidade do mandado de segurança coletivo, a ser impetrado, de acordo com o art. 5, inc. LXX, por “(...) partido político

com representação no Congresso Nacional ou por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados”.

3.2 – Ruptura e continuidade: limites e condicionamentos à redefinição do papel político-institucional do Supremo Tribunal Federal

Como assinalado anteriormente, as inovações introduzidas pela Constituição de 1988 nas atribuições político-institucionais do Supremo Tribunal Federal foram condicionadas por elementos de continuidade em relação ao período anterior. Ao mesmo tempo em que os constituintes aprovaram um conjunto de novos instrumentos e de atribuições que conferiam ao Tribunal um perfil compatível com o novo ordenamento democrático-constitucional, também mantiveram a mesma estrutura e composição anterior, formada por ministros nomeados pelo regime autoritário.

Dessa forma, a guarda da Constituição foi entregue aos mesmos agentes que julgaram e reconheceram a legitimidade supraconstitucional dos atos institucionais que ampararam o exercício arbitrário e ilegítimo do poder pela coalizão civil-militar que promoveu o Golpe de 1964. Essa natureza compósita da reestruturação promovida no papel político-institucional do STF – que, acompanhando a dinâmica de modernização conservadora do País, procurou combinar o novo com os elementos da velha ordem – ajudou a configurar um foco de tensão permanente entre a racionalidade formal da nova Constituição e a racionalidade material dos interesses e valores aos quais os ministros da Corte estavam vinculados até a promulgação da nova Carta Política.

Sampaio (1995b, p. 59), que foi o relator do capítulo do Poder Judiciário na Constituinte, assinala que foram feitas tentativas para transformar o Supremo em um tribunal exclusivamente constitucional, com poder e capacidade de ação para exercer efetivamente o controle da constitucionalidade das leis e dos atos dos demais poderes constituídos. Essa modificação no perfil do STF pressupunha

“(...) um tribunal composto de maneira distinta. Seriam nove juízes de diferentes origens, alguns originários do próprio Judiciário, para a gente ter aquela experiência do homem que julgou 20/30 anos, que tenha patente, que tenha a experiência da coisa feita no dia-a-dia do Judiciário e que adquira aquela sensibilidade da coisa jurídica; (...) E queríamos também que viessem pessoas indicadas pelo Executivo, bacharéis em Direito evidentemente. E queríamos que esses juízes ficassem lá oito anos e depois disso não fossem a lugar nenhum, fossem viver o chamado *ocium cum dignitatem*. (...) Porque essa história de juiz do Supremo virar ministro e voltar a ser juiz não dá certo, não tem sentido”.

Conforme Sampaio (1995b, p. 60), não foi possível aprovar a reformulação integral do STF porque houve “(...) muita pressão, porque isso daria o peso e o contrapeso. Teríamos um órgão com tremendo poder e tremenda capacidade de ação, para exercer aquele controle” de constitucionalidade. O centro de articulação das pressões contra as mudanças na estrutura e na composição do Supremo Tribunal Federal não se limitou às iniciativas dos integrantes do próprio Tribunal. Estas só adquiriram densidade política no processo constituinte graças à configuração da coalizão de forças conservadoras, alinhadas aos principais interesses das classes dominantes, que veio a ser conhecida como “centrão”. Segundo Juarez Jover⁴, entrevistado no decorrer da pesquisa,

“Os representantes do conservadorismo foram surpreendidos pelos avanços conquistados pelas classes populares no processo constituinte. Quando eles conseguiram se articular no ‘centrão’, o perfil da Constituição de 1988 e o de muitos dos direitos que esta assegurou já estavam consolidados e não foi possível revertê-los. Assim, a manutenção do STF e a conseqüente não-adoção de uma verdadeira Corte Constitucional (como ocorreu em todos os processos de redemocratização, como na Alemanha, Itália, Portugal e Espanha) tornaram-se decisivas como instrumento para impedir a efetivação do texto constitucional. Em primeiro lugar, pelo peso de uma jurisprudência conservadora que chegou a, expressamente, acolher a tese de que os atos institucionais do regime militar não poderiam ser analisados pelo Poder Judiciário; em segundo, pela manutenção da

⁴ Procurador da Assembléia Legislativa do RS, Doutorando em Filosofia Jurídica, Moral e Política pela Universidade de Barcelona, Professor de Direito Constitucional e hermenêutica e lógica jurídica, Consultor da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB. Em 1996, participou do grupo de trabalho da UnB que acompanhou o processo de reformas constitucionais (por emendas) e atualmente desenvolve pesquisa a respeito da jurisprudência do STF.

composição dos então integrantes do Tribunal, em sua ampla maioria nomeados durante o regime militar.

“Além disto, a manutenção da indicação exclusiva de seus integrantes pelo Presidente da República com mera homologação pelo Senado implica que os membros de um Tribunal de nítida atividade política (o controle de constitucionalidade, por exemplo, tem um sentido contramajoritário, eis que vai declarar a nulidade de leis aprovadas pela maioria dos parlamentares, mas atuando em defesa do poder constituinte) vão proceder de uma única fonte, produzindo uma visão monológica e tendente a um pensamento único, inviabilizando um efetivo debate sobre temas de conteúdo necessariamente polêmico. Aliado a isto, a vitaliciedade dos ministros impede que (ao contrário do que ocorre nos países acima referidos através de mecanismos de mandatos de 9 ou 11 anos), periodicamente, ocorra uma renovação. Por esses motivos, constata-se que, apesar de o processo de redemocratização haver produzido uma das mais avançadas constituições do planeta, pouco mudou na jurisprudência do Supremo Tribunal. E isto sequer ocorreu quando o número de ministros nomeados após a redemocratização suplantou aquele dos ministros nomeados pelo regime militar. Parece óbvio que, para quem se encontra no poder, o ideal é manter o perfil existente durante o regime militar: juízes comprometidos com o que hoje se denomina ‘governabilidade’ e no passado chamou-se defesa do Estado”.

Faria também assinala os riscos de a transição democrática converter-se numa continuidade disfarçada do regime político anterior. Segundo o autor, “No Brasil pós-autoritário, essa continuidade se caracterizou pela presença, no centro do poder, dos mesmos atores do antigo regime” (Faria, 1993, p. 21), possibilitando que a ação de coalizões conservadoras levasse o Governo a decidir em desacordo com as regras democráticas. Para que isso pudesse efetivar-se, era necessária a manutenção da antiga composição do Tribunal pela Assembléia Nacional Constituinte. Da mesma forma, as reformas políticas promovidas pelas coalizões de forças dominantes, através de emendas à Constituição de 1988, com a finalidade de ampliar as competências e fortalecer o poder de decisão do STF face às demais instâncias do Poder Judiciário, indicam que o bloco de forças dominantes no poder considera o Supremo Tribunal uma arena mais favorável à realização de seus interesses.

O exemplo mais emblemático da política supramencionada foi a criação da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) – um procedimento que, ao que

consta, não possui similar em nenhum outro país do mundo. Criada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, essa ação permite que o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal e a Mesa da Câmara dos Deputados possam solicitar e obter junto ao Supremo Tribunal Federal a declaração da constitucionalidade de normas julgadas inconstitucionais em outras instâncias do Poder Judiciário. A decisão do STF adquire, então, eficácia e efeito vinculante contra todos, estabelecendo que nenhum magistrado, ao apreciar as especificidades de caso concreto, possa julgar inconstitucional a aplicação da norma reconhecida pela ação declaratória de constitucionalidade.

Comparato (1999) enfatiza que a criação dessa ação representa a inversão do princípio de defesa da cidadania, pois possibilita ao STF legitimar antecipadamente os abusos governamentais. Benevides (1998), por sua vez, observa que, com a ação declaratória de constitucionalidade,

“O Judiciário, por meio do STF (Supremo Tribunal Federal), despede-se da toga (símbolo da imparcialidade dos juízes) e passa a agir como sócio do governo; assim, nosso maior tribunal, cuja principal razão de ser é zelar pelo respeito à Constituição, vira órgão de consulta, legitimando a ação dos outros Poderes antes mesmo da instauração de litígio judicial”.

A definição de novos parâmetros para a legitimação do domínio político, a partir da Constituição de 1988, parece ter induzido as forças políticas dominantes a promover sucessivos deslocamentos de poder e a tentar converter o STF em uma arena decisória mais favorável à implementação de seus principais interesses políticos e econômicos. Por isso, as propostas de reforma do Poder Judiciário formuladas pelos partidos das coalizões majoritárias têm sido, predominantemente, no sentido de fortalecer os poderes das cúpulas dos tribunais superiores, concentrar poder de decisão política no STF e esvaziar a influência e a força das decisões dos juízes das instâncias inferiores – especialmente nas questões estratégicas relacionadas à gestão da economia e ao domínio político.

Caldeira (1995) observa que sugestões de reforma constitucional que visam instituir a advocatária e a súmula vinculante, dentre outras, têm sido acompanhadas de propostas que permitem a instauração de mecanismos repressivos

e de uma rígida disciplina contra os juízes que não se subordinem ao entendimento da cúpula, com a finalidade explícita de intimidar, sobretudo aqueles magistrados ligados a movimentos críticos como o chamado “Direito Alternativo”.

As propostas de centralização de poderes na cúpula do Judiciário e, especialmente, de subordinação do controle difuso exercido pelos juízes das instâncias inferiores à maior concentração do controle abstrato da constitucionalidade nas decisões do STF (como no caso da ação declaratória de constitucionalidade) decorrem, de um lado, dos maiores obstáculos que têm sido colocados pelos magistrados das instâncias mais próximas à base do Judiciário às inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças no poder. De outro lado, elas expressam a expectativa das coalizões políticas dominantes de encontrar um posicionamento mais favorável aos seus interesses no âmbito do mais alto tribunal do País. Assim, a centralização de poderes e competências na esfera de decisão do STF corresponderia às expectativas de maior funcionalidade, previsibilidade e eficácia nas decisões judiciais, especialmente no sentido de favorecer as reformas econômicas e políticas implementadas no período investigado.

O sentido dessas propostas de reforma do Poder Judiciário também coincide, em linhas gerais, com as diretrizes traçadas pelos organismos financeiros internacionais para os países em desenvolvimento, com vistas à reforma do Estado e à adaptação desses países ao modelo de globalização da economia imposto pelos capitais internacionais, sob hegemonia do capital financeiro. O Banco Mundial indica, no seu **Documento Técnico nº 319: O setor judiciário na América Latina e no Caribe: elementos para reforma**, que as recentes mudanças introduzidas nos países a que se refere o estudo produziram “(...) uma maior confiança no mercado e no setor privado, com o Estado atuando como um importante facilitador e regulador das atividades de desenvolvimento do setor privado” (Dakolias, 1996, p. 4).

Não obstante, o Banco Mundial assinala que ainda existe, em muitos países da região, “(...) uma necessidade de reformas para aprimorar a qualidade e eficiência da Justiça, fomentando um ambiente propício ao comércio, financiamentos e investimentos” (Dakolias, 1996, p. 4). Com base na avaliação das experiências de intervenção nos países da região, o organismo financeiro conclui pela necessidade de se definirem “(...) os elementos para um programa global de reforma do Judiciário, o

qual pode ser adaptado às situações específicas de cada país” (Dakolias, 1996, p. 76). O documento do Banco Mundial salienta que “(...) um poder judiciário eficaz e funcional é relevante ao desenvolvimento econômico” (Dakolias, 1996, p.6) e que, para isso, são necessárias mudanças que tornem a instituição capaz “(...) de assegurar a resolução de conflitos de forma previsível e eficaz, garantindo assim os direitos individuais e de propriedade” (Dakolias, 1996, p.6).

3.3 – Modernização conservadora e neoliberalismo: os impasses à efetivação da Constituição

O significado dos julgamentos realizados pelo Supremo Tribunal Federal de ações que reivindicavam a efetividade dos dispositivos previstos na Constituição de 1988 pode ser melhor compreendido quando se levam em conta, de um lado, os condicionamentos de longa duração inerentes à modernização conservadora e, de outro, a influência mais recente da ideologia neoliberal e das políticas a ela associadas. Isto porque as decisões do STF, no período posterior à promulgação da nova Carta Política, foram configuradas em conjunturas históricas crescentemente condicionadas pelas tentativas das classes dominantes de reestruturar e impor novos padrões de dominação política, bem como de limitar a abrangência de direitos e garantias constitucionais por meio de políticas, sob vários aspectos, antagônicas aos dispositivos inscritos na Constituição de 1988.

Os estudos de Oliveira (1997 e 1999) demonstram, dentre outras características:

a) o forte processo de reação das classes dominantes contra as tentativas de universalizar os direitos contidos na Constituição de 1988, que colocam em xeque a desigual repartição da riqueza socialmente produzida, bem como a rejeição radical daquelas classes a quaisquer políticas públicas ou planos econômicos que visem a uma real redistribuição de renda;

b) que, sob o impulso da ideologia neoliberal, as burguesias (nacional e internacional) deixaram de se preocupar com a universalização da sua dominação através da clássica combinação de coerção e consenso, isto é, com a hegemonia.⁵ Ao contrário, passaram a visar fundamentalmente à anulação do discurso, das reivindicações e dos recursos organizativos e políticos criados pelas classes dominadas nas lutas por democratização e por uma efetiva redistribuição de renda;

c) que a reação conservadora das classes dominantes – implementada em conjunturas e com características distintas pelos Governos Collor e Cardoso – aponta a permanente tentativa de desconstituição de direitos e a regulação mercantil do trabalho, a privatização do Estado e o desmantelamento da institucionalidade erigida pela Carta Política;

d) que, associados aos componentes autoritários herdados pelas sociedades latino-americanas, o crescente processo de fusão entre economia e política (diluição das diferenças entre Estado e mercado, entre Governo e empresas) e o comprometimento das eleições livres, pela interferência do poder econômico, estão erodindo os fundamentos democráticos dos recentes regimes implantados na América Latina “(...) por via das mesmas instituições que processam a democracia” (Oliveira, 1997, p. 210).

O período posterior à promulgação da Constituição de 1988 coincide com a ascensão do neoliberalismo em nível mundial (Anderson, 1998) e com o início da implementação, no Brasil, das políticas inspiradas na ideologia neoliberal. Difundida desde o final da década de 40 pelos fundadores da Sociedade de Mont Pèlerin, a crescente disseminação dessa ideologia, sobretudo a partir dos governos de Margaret Thatcher e de Ronald Reagan, passou a contribuir decisivamente para o aprofundamento do caráter autoritário e excludente da dominação capitalista em diferentes partes do mundo contemporâneo.

Embora o “núcleo duro” da ideologia neoliberal possa ser identificado nas formulações de Friedrich Hayek e do grupo de Mont Pèlerin – que pregavam a

⁵ Oliveira (1997, p. 203) acentua que o caráter excludente do processo em curso envolve “(...) a mesma tematização de Gramsci a respeito da hegemonia”, na medida em que se trata de uma dominação não apenas no sentido da “(...) exclusão do mercado e do emprego, mas no seu sentido mais radical: o de que, agora, dominantes e dominados não partilham o mesmo espaço de significados, o mesmo campo semântico”.

desigualdade social e econômica como fator positivo e necessário para o progresso da sociedade, bem como a supremacia da liberdade de mercado sobre o regime democrático –, as políticas de inspiração neoliberal têm sido implementadas de maneira diferenciada em diversas partes do mundo⁶, segundo variantes geradas pela adaptação às especificidades históricas de cada sociedade, pelas lutas de resistência e pela própria capacidade das classes dominantes locais em defender ou não certos interesses nacionais face ao processo crescente e voraz de internacionalização da economia capitalista.

O caráter diferenciado da implementação das políticas neoliberais pode ser verificado, sobretudo, quando se analisam os investimentos estatais nos países do capitalismo central, que são, em média, o dobro daqueles praticados em países pobres, como os latino-americanos (Borón, 1999). Mesmo assim, estes últimos são permanentemente pressionados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial para que diminuam o tamanho do Estado e cumpram rigorosamente as metas de ajuste fiscal e de pagamento do serviço da dívida externa estabelecidas por esses organismos financeiros.

Por outro lado, sem desconsiderar as conexões existentes entre as políticas traçadas para a América Latina e os marcos ideológico e doutrinário do neoliberalismo, a sujeição a essas políticas parece ter a ver, mais imediatamente, com as restrições político-econômicas impostas aos países latino-americanos. Como assinala Borón (1998, p. 160), atualmente “(...) não existe nos nossos países qualquer ministro de Estado que possa tomar uma decisão macroeconômica de relevância sem o consentimento de tecnocratas (nem sempre brilhantes) do Banco Mundial e do FMI”. Segundo o autor, essa situação decorre, dentre outros aspectos, do fato de que “(...) a vulnerabilidade financeira dos países da região foi agravada pelo novo endividamento, pela liberalização e pelos desequilíbrios nas balanças comercial e de pagamentos” (Borón, 1998, pp. 158-159), fazendo com que, para a América Latina, o neoliberalismo signifique a aplicação da ortodoxia econômica ditada pelos

⁶ O que, segundo Anderson (1998, p. 165), “(...) tem levado à distinção de uma definição forte e mais estreita do termo (como uma doutrina muito elaborada e desenvolvida por teóricos importantes na Áustria, Alemanha e Estados Unidos) e uma versão mais fraca do termo (como uma nova política econômica que responde às novas realidades dos mercados financeiros globais)”.

organismos financeiros internacionais e das recomendações do chamado “Consenso de Washington”.

Nessa perspectiva, os elementos centrais das políticas neoliberais para a América Latina encontram-se vinculados à imposição dos interesses do capital financeiro internacional, resultante da permanente dependência de financiamento externo que caracteriza a economia dos Estados latino-americanos, bem como de suas debilidades face às manobras dos capitais especulativos e ao desproporcional poder de interferência destes⁷ nas respectivas economias locais. Nesse mesmo sentido, outras políticas da agenda neoliberal, tais como o ajuste fiscal (com cortes de investimentos nas áreas sociais), as privatizações do patrimônio público e a redução do tamanho do Estado, obedecem prioritariamente às exigências dos organismos financeiros internacionais, para que os países da América Latina possam cumprir seus compromissos de pagamento da dívida externa.

As políticas traçadas pelos organismos que representam os interesses do capital internacional caracterizam-se, dentre outros aspectos, por exigências que, via de regra, resultam em: desregulamentação da economia, com redução da intervenção estatal em favor da auto-regulação do mercado; desregulamentação, flexibilização e cortes de direitos trabalhistas; reversão dos mecanismos de proteção social e particularização dos direitos sociais; aumento das desigualdades sociais; ataques às organizações sindicais e populares e desconstituição das reivindicações que ameaçam colocar em xeque as bases de acumulação capitalista estabelecidas; redução salarial e aumento dos índices de desemprego.

As graves conseqüências sociais e o potencial de instabilidade gerados pela implementação dessas políticas têm levado alguns autores a questionar os limites de convivência, nos países latino-americanos, entre elas e o regime democrático (Sader, 1999; Boron; 1999; dentre outros). As preocupações a respeito dos obstáculos à consolidação da democracia justificam-se sobretudo quando, indo além das concepções minimalistas de democracia, se consideram as diferenças significativas existentes entre “ondas democratizantes” anteriores – como no caso europeu após a II Guerra Mundial, onde a democratização política veio acompanhada

⁷ Borón (1999, p. 39) chama atenção de que “O fluxo de transações especulativas e financeiras que se processa num só dia na cidade de Nova York equivale a sete vezes o PIB da Argentina, ou quase cinco vezes o PIB do Brasil”.

de um processo de alargamento da melhoria das condições de vida para amplos setores sociais, que foi viabilizado pelo *boom* do desenvolvimento econômico e social experimentado na época – e a experiência recente de redemocratização da América Latina, marcada por períodos de recessão econômica e pela ampliação crescente das desigualdades sociais, da miserabilidade das populações, da exclusão social e da degradação das condições de vida (Borón, 1999).

No Brasil, a primeira tentativa de implementação generalizada da agenda neoliberal ocorreu durante o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, mas fracassou em virtude da falta de uma base de apoio político e social estável e da visibilidade que adquiriu o esquema de corrupção governamental que resultou no processo de *impeachment* do Presidente da República. Assim, a implantação das políticas neoliberais só ganhou densidade e amplitude com o Governo Fernando Henrique Cardoso. Esse foi um período marcado por políticas radicalmente contrastantes com os fundamentos da concepção de Estado Democrático de Direito e com muitos dispositivos da Carta de 1988. Assim, as políticas de inspiração neoliberal, conjugadas à tradição autoritária e excludente das formas de dominação predominantes no País, colocaram em xeque as normas constitucionais que representavam algum obstáculo à imposição da vontade sem limites da maioria no poder, à desregulamentação de direitos, à subordinação do Estado aos interesses privados de determinados grupos e classes sociais e à conversão do mercado no principal elemento regulador da sociedade.

Dessa forma, o período posterior à promulgação da Constituição de 1988 passou a condensar crescentemente uma tensão insanável entre a racionalidade formal de determinadas normas jurídicas fundamentais do País e a racionalidade material inerente a um conjunto de interesses e valores associados ao ideário neoliberal. Ou, dizendo de outra forma, uma contradição entre, de um lado, a racionalidade material de determinadas demandas por efetivação de direitos dos grupos e classes sociais historicamente dominados – que, dentre outros recursos políticos mobilizados, procuraram respaldar suas lutas e reivindicações na legitimidade conferida formalmente pela Lei Maior do País – e, de outro, a racionalidade material daqueles interesses, idéias e valores que se opuseram à efetivação da racionalidade formal de diversos dispositivos constitucionais.

E, se inicialmente o conjunto de direitos e garantias assegurados formalmente pela Constituição de 1988 não atendeu integralmente às expectativas dos setores sociais dominados, a Carta Política passou a se constituir em um instrumento essencial para a preservação de alguns direitos básicos da cidadania a partir do momento em que se configurou a reação política das classes dominantes e a ofensiva neoliberal. Como bem observa Oliveira (1999, p. 77),

“(...) a Constituição, votada em 88, todos os dias é desfeita por aqueles que a votaram, sob os protestos do PT, que foi o único que não a votou, alegando que aquilo não era Constituição. Nesse sentido, agora, o próprio PT se dá conta de que aquela Constituição não era a dos seus sonhos, mas representava, sem dúvida nenhuma, uma alavanca poderosa, através da qual e a partir da qual pode-se lançar um pouco mais adiante a própria luta social”.

A reforma do Estado implementada pelas classes dominantes no bloco do poder passou a inviabilizar a possibilidade de universalização de direitos e de políticas sociais voltadas para a melhoria das condições de vida das parcelas da população mais empobrecidas e marginalizadas pela modernização capitalista conservadora implementada no Brasil. Também passou a exigir a remoção dos balizamentos constitucionais que pudessem representar obstáculo à implementação das políticas de inspiração neoliberal. Essa reforma não se limitou às emendas constitucionais para modificar a administração pública e a previdência social, mas abarcou sobretudo a desregulamentação de direitos, a venda indiscriminada e subvalorizada do patrimônio público, a reestruturação do sistema financeiro financiada por recursos públicos, os cortes de recursos orçamentários para investimentos sociais, as tentativas de ajuste fiscal e o pagamento da dívida externa.

A implementação dessas políticas tem suscitado inúmeros questionamentos, entre os juristas, a respeito da ilegitimidade da realização, pelo poder constituinte derivado, de reformas constitucionais tão abrangentes que, ao alterarem os próprios fundamentos da Constituição, só poderiam ser realizadas pelo poder constituinte originário. Mas o que mais chama atenção é que, além das inúmeras iniciativas de emendas constitucionais, os dispositivos da Constituição de 1988 passaram a ser atacados por inúmeras normas infraconstitucionais, especialmente por medidas provisórias.

As tentativas de imposição das políticas neoliberais que, no período analisado, se caracterizaram pelo exercício do poder de fato e pela freqüente inobservância das normas constitucionais, contribuíram para situar o Supremo Tribunal Federal diante de uma encruzilhada histórica: ou validar formas de dominação ilegítimas e autoritárias, ou, no sentido oposto, exercer seu papel de **guarda da Constituição** e contribuir para dar efetividade aos dispositivos constitucionais fixados pela Carta de 1988.

Num período histórico fortemente marcado por políticas neoliberais tendentes à supressão de direitos e garantias, a legalidade e a efetividade de determinadas normas jurídicas adquirem uma importância decisiva para as classes dominadas. Por isso, o Supremo Tribunal Federal transformou-se numa arena de disputas que passou a processar importantes conflitos de natureza política, econômica e social. Com a nova Carta Política, a configuração específica das formas de dominação no Brasil passou a ser submetida também, de modo significativo, às mediações das decisões judiciais da mais alta Corte do País.

3.4 – As diferentes interpretações sobre o significado das decisões do Supremo Tribunal Federal

Apesar do número relativamente reduzido de pesquisas empíricas produzidas pelas ciências sociais no Brasil a respeito do significado das decisões e do papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, a partir da Constituição de 1988, foram realizadas algumas importantes investigações a respeito do tema. Ainda que não se possa falar em uma tradição de pesquisa e uma literatura consolidadas a respeito da temática focalizada, os estudos que apresentaremos a seguir contribuíram para a problematização de importantes dimensões constitutivas do objeto investigado, bem como para a consolidação de um expressivo volume de dados quantitativos e qualitativos, essenciais para a realização de um balanço a respeito dos julgamentos do STF no período abarcado por esta pesquisa.

Diversos autores – Faria (1993), Vieira (1994), Castro (1997b), Oliveira Júnior (1997), Teixeira (1997), Arantes (1997), Barroso (1998), Comparatto (1998), Werneck Vianna *et al.* (1999), – têm destacado decisões em que o Supremo Tribunal deixou de impedir o exercício arbitrário do poder pelos demais órgãos estatais e a violação de dispositivos do texto constitucional. Todavia as perspectivas analíticas e as conclusões a que cada autor chega se diferenciam bastante, tanto no que se refere ao papel efetivamente desempenhado pelo STF, quanto no que diz respeito ao significado das decisões do Tribunal e ao dimensionamento das inconstitucionalidades que se consolidaram.

Analisando um contexto marcado pelas contradições da “transição democrática” e pela grave crise econômica que assolava o País, nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, Faria (1993) aponta uma tensão entre a racionalidade dos economistas e a racionalidade dos juristas, traduzida no conflito permanente estabelecido entre a **lógica da governabilidade**, orientada para o combate à inflação, e a **lógica da legitimidade**, expressa pela garantia das regras do jogo definidas pelo ordenamento jurídico democrático. Contudo o autor refere-se às inconstitucionalidades praticadas durante o Governo Collor como “(...) a erosão das garantias democráticas por parte de um governante ‘rousseauuniano’ – erosão essa, como é sabido, rapidamente contida pelo Judiciário” (Faria, 1993, p. 166), uma conclusão bastante problemática, quando confrontada com diversas decisões do STF e com as violações à Constituição que se consolidaram no período.

Esse tipo de interpretação parece derivar da bipolarização artificial estabelecida entre os tipos de racionalidade mencionados acima, através da demarcação rígida de lógicas distintas e aparentemente irreduzíveis e da atribuição aos agentes de pontos de vista previamente fixados. Nessa mesma perspectiva, o autor entende que o Judiciário atua baseado em “(...) uma concepção legal-racional de legitimidade, que despreza as determinações genético-políticas de suas categorias” (Faria, 1996, p. 29). Todavia, embora uma parcela da magistratura sofra uma acentuada influência da chamada “concepção normativista” (racional-legal) a que o autor se refere, existem fortes indicativos de que a racionalidade material que permeia as decisões do STF tem provocado um tensionamento constante com a racionalidade formal da Constituição.

Nesse sentido, Oliveira Júnior (1997) assinala que o comportamento político do Supremo Tribunal Federal permitiu a implementação de ações governamentais que, em muitos casos, resultaram na redução do direito à lógica da economia. Já Arantes (1997) e Vieira (1994) constataam a existência de decisões judiciais em que os ministros do STF, ao deixarem de determinar a perda imediata da eficácia de normas e atos inconstitucionais praticados pelo Poder Executivo, apresentaram alegações cuja motivação principal estava associada a imperativos de “governabilidade”.

Além das inconstitucionalidades admitidas pelo STF em nome da alegada manutenção da estabilidade política e da ordem econômica e social, diversos autores – Vieira (1994), Barroso (1998), Comparato (1999), entre outros – têm chamado atenção para o esvaziamento do conteúdo transformador de importantes instrumentos, como o mandado de injunção, criados pela Carta de 1988 com a finalidade de assegurar a efetivação de direitos constitucionais prejudicados pela ausência de regulamentação da Constituição.

As avaliações dos impactos das decisões do Supremo sobre o processo de redemocratização do País e sobre as possibilidades de efetivação da Constituição também levam em conta aspectos bastante diferenciados. Barroso (1998, p. 21) assinala que, apesar de todos os limites e contradições, do “(...) ponto de vista político-institucional, a Constituição de 1988 foi um retumbante sucesso”, sobretudo no que se refere ao respeito aos direitos individuais e à absorção institucional das crises políticas (*impeachment*, por exemplo). Vieira também reconhece a importância deste último aspecto, mas destaca que, “(...) de uma perspectiva substancial da democracia constitucional”, o balanço da atuação do STF não é muito favorável à instituição: “Na esfera do Supremo Tribunal Federal a tão longa transição brasileira parece não ter se concretizado” (Vieira, 1994, p. 147).

Em uma perspectiva ainda mais crítica, Comparato faz um balanço extremamente negativo do desempenho do Tribunal. Segundo o autor, nos 10 primeiros anos de vigência da Constituição, “(...) o Supremo Tribunal Federal, cuja função precípua é ‘a guarda da Constituição’ (art. 102), tem transigido com todos os desvios, relevado todas as arbitrariedades, admitido todas as prevaricações” (Comparato, 1999, p. 18). Na avaliação do autor, no que se refere aos seus

fundamentos democráticos, “A Constituição de 1988 não está mais em vigor” (Comparato, 1998, p. 3).

Alguns autores têm apontado alguns possíveis condicionantes dos posicionamentos políticos do STF. Vieira (1994) e Barroso (1998) registram que a manutenção da mesma estrutura e composição do STF, com a permanência dos ministros nomeados pelo Estado autoritário, fez com que o STF reeditasse, nos primeiros anos de vigência da Constituição de 1988, parte da jurisprudência anterior à nova Constituição e demonstrasse grandes dificuldades para implementar importantes inovações constitucionais. Comparato (1999) e Fabrício (1997) assinalam que, mesmo com a composição majoritária alterada por nomeações dos governos civis, a forma de recrutamento político dos ministros – nomeados pelo Presidente da República, com aprovação da maioria absoluta do Senado – vem determinando uma significativa subordinação das decisões do STF às necessidades do Poder Executivo.

Barroso (1998, p. 14) – e, no mesmo sentido, Werneck Vianna *et al.* (1997) – assinala que, afastando-se da tradição norte-americana, o Senado Federal brasileiro tem se limitado a “chancelar, acriticamente, o ungido do Presidente”. Conforme Fabrício (1997, p. 21), ex-Presidente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a escolha dos ministros estaria condicionada, dentre outros aspectos, pela tradição política autoritária do “(...) imperialismo presidencial e pelo apadrinhamento político, quando não a amizade pessoal ou o parentesco”. Nesse mesmo sentido, Castro (1997b) assinala os condicionamentos culturais que têm afetado o desempenho do papel institucional do STF, sobretudo aqueles vinculados ao predomínio de uma cultura que valoriza as relações pessoais e os interesses particularistas, em detrimento dos critérios impessoais estabelecidos por leis de caráter mais universal. Coelho (1997), por sua vez, ressalta os critérios ideológicos implicados no recrutamento político dos ministros, o que tende a condicionar os julgamentos da Corte aos interesses e valores dos grupos sociais aos quais os ministros se sentem vinculados.

Sob outro enfoque, a atuação do STF tem sido abordada a partir da percepção que diferentes agentes sociais têm a respeito dela: (a) pesquisa realizada pelo Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP)

(Sadek, 1995) revela que a atuação do STF foi considerada “ótima” ou “boa”, nos quesitos “Compatibilizar a ordem jurídica com o imperativo de combate à inflação” e “Dar eficácia às novas garantias instituídas, como o mandado de injunção, o mandado de segurança coletivo e o *habeas data*”, por somente 20,7% e 36,8%, respectivamente, dos juízes entrevistados⁸; (b) pesquisa com representantes das organizações da sociedade civil (Nascimento e Nunes, 1996) demonstra que 64% dos entrevistados consideram a Justiça Federal⁹ parcial. As principais razões apontadas para essa parcialidade são: “pressões de interesses políticos e econômicos” (19,4%); “elitismo/tratamentos diferenciados dos segmentos sociais” (18,1%); “submissão ao executivo/interesses da união” (11,1%).

Cabe ainda ressaltar que autores como Arantes (1997) e Werneck Vianna *et al.* (1999), embora apontem falhas e omissões importantes nas decisões do Supremo Tribunal, consideram a atuação do STF positiva para a consolidação do ordenamento democrático. Arantes parte da hipótese de que a dinâmica histórica de centralização política do Estado brasileiro impõe a necessidade de concentração do controle da constitucionalidade das leis no STF, “(...) não porque este pode ser melhor controlado pelo governo, mas porque a lógica do sistema híbrido¹⁰ parece incompatível com as ações governamentais no combate à crise econômica” (Arantes, 1997, p. 205).

O autor considera que segurança jurídica e eficácia governamental nem sempre são compatíveis, sobretudo em situações de crise, e que, diante de inevitáveis medidas inconstitucionais decorrentes dos imperativos de governo, “(...) caberá ao sistema de controle constitucional a tarefa de reduzir ao máximo a insegurança jurídica decorrente da edição de normas de constitucionalidade duvidosa” (Arantes, 1997, p. 204). Arantes parte de uma abordagem baseada em uma

⁸ Os percentuais são ainda mais expressivos quando se observa que, segundo os organizadores da pesquisa (Sadek, 1995, p. 24), uma parcela dos magistrados demonstrou preocupação com a opinião que as instâncias hierárquicas superiores poderiam ter a respeito do fato de eles responderem ao questionário, bem como com a possibilidade de serem identificados pelas respostas fornecidas.

⁹ A pesquisa foi realizada a pedido do Conselho da Justiça Federal (órgão do Poder Judiciário). As opiniões referem-se à Justiça Federal como um todo, mas constituem uma aproximação bastante razoável em relação às possíveis opiniões a respeito do STF.

¹⁰ O sistema brasileiro de controle da constitucionalidade das leis é considerado híbrido por combinar o controle direto e abstrato (de competência exclusiva do STF, que pode declarar a inconstitucionalidade em tese de uma lei) com o controle difuso e incidental (os juízes das instâncias inferiores podem declarar inconstitucional uma lei, mas com validade apenas para o caso concreto por eles apreciado).

suposta neutralidade da dinâmica de centralização do Estado, deixando de problematizar os conflitos de interesses e os processos de dominação política a ela associados. Também confere uma suposta neutralidade aos imperativos de governabilidade e à manutenção da estabilidade política, ignorando os conflitos de interesses que envolvem as diferentes possibilidades de solução das situações de crise econômica e política. Isto porque, para o autor, a legitimidade do exercício do poder político parece derivar, em última instância, do caráter majoritário do governo, obtido através da via eleitoral.

No estudo realizado por Werneck Vianna *et al.* (1999) sobre as ações diretas de inconstitucionalidade julgadas pelo Supremo, os autores indicam um conjunto de limitações e omissões da Corte quanto ao seu papel constitucional de garantir a efetivação dos direitos constitucionais e de exercer o controle da constitucionalidade das normas e atos dos demais poderes constituídos. Todavia a interpretação dos autores minimiza a dicotomia existente entre um conjunto expressivo de evidências empíricas¹¹ que demonstram que o STF não vem cumprindo satisfatoriamente seu papel constitucional e a hipótese central sustentada pela pesquisa, que afirma:

a) quanto ao papel de guarda da Constituição na efetivação dos direitos constitucionais,

“(...) a presente pesquisa sustenta que a iniciativa dos intérpretes da Constituição, constante no recurso às Adins, estaria induzindo uma atitude mais favorável, por parte do STF no que se refere à assunção de novos papéis. O Tribunal começa a migrar, silenciosamente, de uma posição de coadjuvante na produção legislativa do poder soberano, de acordo com os cânones clássicos do republicanismo jacobino, para uma de **ativo guardião da Carta Constitucional e dos direitos fundamentais da pessoa humana** (grifo nosso)” (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 53);

¹¹ Por adotar uma abordagem desfocada da inserção específica dos agentes nas relações sociais de dominação, a investigação também não problematiza as significativas diferenças constatadas nas taxas de sucesso dos autores das ações de inconstitucionalidade julgadas pelo STF, bem como os respectivos interesses vinculados ao tipo de ação e aos agentes mais beneficiados pelas decisões do Tribunal. No Capítulo 5, é realçada parte dos dados contidos nesta pesquisa, mas a partir de uma leitura orientada por hipóteses e um modelo de análise distinto dos autores citados.

b) quanto a uma possível atitude de cooperação da Corte com as inconstitucionalidades vinculadas às políticas implementadas pelo bloco de forças dominantes no poder,

“Impõe-se, como primeira observação, consignar o fato de que o STF tem-se mostrado prudente na administração do seu papel de estuário da insatisfação social relativamente à produção de normas. Como se verá, essa prudência não se traduz em abstinência quanto ao controle abstrato das normas, e, **menos ainda, tem implicado a adoção de uma atitude cooperativa para com a pauta de reformas das instituições empreendida pelo Executivo a partir de 1989 e intensificada após 1995.** Com base nos dados, pode-se, inclusive, argumentar em sentido oposto, **reconhecendo-se que a Suprema Corte vem concretizando, progressivamente, a mutação concebida pelo constituinte de 1988** (grifos nossos)” (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 115);

c) quanto às limitações ao exercício do poder de fato das maiorias políticas, por meio da aplicação dos dispositivos constitucionais,

“A ordem positiva se encontra, pois, obrigada diante de princípios e valores inscritos na Constituição, que, assim, não se reduzem a um mero estatuto simbólico, dado que **vem limitando o império da vontade da maioria. Contrariando, então, algumas opiniões em voga, a jurisprudência do STF vem concretizando procedimentos que fazem da sociedade um ‘advogado’ da Constituição** (grifo nosso)” (Werneck Vianna *et al.*, 1999, pp. 118-119).

A hipótese de Werneck Vianna *et al.* (1999) é de difícil sustentação empírica, por minimizar as oscilações e ambigüidades que permeiam as decisões do STF. Castro (1997b) captou com muita clareza a marcante ambivalência que tem caracterizado o comportamento político do Supremo Tribunal Federal, que ora restringe a aplicação dos remédios constitucionais ao seu alcance e se mostra impermeável às pressões para que exerça amplamente seus poderes constitucionais, ora toma decisões que demonstram que o Tribunal é capaz de ampliar seu poder em certas circunstâncias. Ainda segundo o autor,

“Desta forma, através de decisões e declarações, por vezes ambíguas, ora retrocedendo, ora avançando, o Supremo Tribunal Federal, o Poder Executivo e o Congresso têm desenvolvido um padrão de

negociação política indireta, através do qual o papel institucional do Judiciário como um todo vem sendo definido no contexto do sistema político” (Tradução nossa) (Castro, 1997b, p. 247).

Nesse trabalho, o autor destaca principalmente os aspectos desse comportamento ambíguo relacionados aos conflitos conjunturais com os demais poderes, de acordo com a estratégia assumida pelo STF para barganhar a preservação de uma certa autonomia institucional face às ameaças de controle externo do Judiciário. Porém, em outro estudo, Castro (1997a) analisa uma amostra com 1.240 ementas de decisões do STF e verifica um padrão de julgamento marcadamente favorável aos interesses privados nas questões em que se discutiu o pagamento de exações fiscais (tributos e contribuições), cujos recursos financeiros, caso fossem arrecadados, poderiam vir a ser aplicados em políticas públicas. No entanto, segundo o autor, nas demais matérias (política de rendas, dentre outras), “(...) o STF preponderantemente não tem desenvolvido jurisprudência em proteção a direitos individuais e em contraposição às políticas governamentais” (Castro, 1997a, p.154).

As observações feitas até aqui demonstram a necessidade da realização de novos estudos que aprofundem a investigação sobre o comportamento político ambivalente do Tribunal, especialmente no que diz respeito às possíveis conexões de suas decisões com a realização dos interesses, valores e idéias do bloco de forças dominantes no poder e, também, com a consolidação de formas de dominação ilegítimas no País. Assim, nos próximos capítulos (4 e 5) analisar-se-á um conjunto de decisões do STF que condensaram, na esfera da jurisdição constitucional, os principais conflitos em torno da redistribuição da renda e do poder no Brasil. A questão que se coloca é: a Suprema Corte brasileira tem contribuído predominantemente para a efetivação da Constituição ou para viabilização de formas de dominação política e social autoritárias, ilegais e ilegítimas?

Da resposta a questão acima derivam considerações, de um lado, a respeito do grau de legitimidade democrática do ordenamento político e institucional realmente existente no Brasil e, de outro, sobre a legitimidade das decisões do próprio Supremo Tribunal Federal, quando confrontadas com as suas atribuições

constitucionais de guarda do Estado Democrático de Direito formalmente instituído pela Lei Maior do País.

Assim, no Capítulo 4, serão examinados os julgamentos da Corte relacionados às omissões inconstitucionais praticadas pelos poderes constituídos, por falta de elaboração das normas que deveriam dar efetividade aos dispositivos da Constituição dependentes de regulamentação. Mais precisamente, serão analisados os resultados dos julgamentos de mandados de injunção e de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

No Capítulo 5, serão apreciadas as ações diretas de inconstitucionalidade por ação, isto é, contra atos e normas legais que violaram explicitamente os dispositivos estruturantes da Carta Política Republicana.

Nas Considerações Finais deste trabalho, será realizado um balanço dos principais desdobramentos teóricos e empíricos relacionados à problemática de pesquisa.

**PARTE III: AS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL – (IN)EFETIVIDADE DA
CONSTITUIÇÃO E DA CONCEPÇÃO DE
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

4 – AS DECISÕES DO STF E A CONSTITUIÇÃO DE 1988: OMISSÕES INCONSTITUCIONAIS E (IN)EFETIVIDADE DOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NÃO REGULAMENTADOS

A reconstrução histórica dos principais processos sociais associados à problemática de pesquisa foi importante para constituir um conjunto de aproximações e mediações que permitem desenvolver de modo adequado, neste capítulo e no próximo, a discussão e a verificação das especificidades das hipóteses gerais que orientam a investigação, a partir da análise do comportamento político do Supremo Tribunal Federal no julgamento de três tipos de ação: o mandado de injunção, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a ação direta de inconstitucionalidade por ação. Neste capítulo, desenvolver-se-á a análise dos julgamentos dos mandados de injunção e das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, deixando para o capítulo seguinte a abordagem das ações de inconstitucionalidade por ação.

Com o objetivo de evitar que a omissão inconstitucional dos poderes constituídos na regulamentação dos dispositivos constitucionais inviabilizasse a efetividade de diversos direitos, liberdades e prerrogativas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu dois instrumentos fundamentais: o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal foi convertido numa arena estratégica para as demandas por efetividade de diversos artigos da Constituição, pois, como assinala Faria (1995, p.68), se “(...) um órgão jurisdicional pode, em última instância, interpretar uma carta, sua prerrogativa é, portanto, constitutiva de direitos”.

No entanto, a análise dos mandados de injunção e das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão julgados pela Corte demonstra um resultado paradoxal: mesmo reconhecendo a existência formal dos direitos, as decisões do Tribunal não têm assegurado sua efetividade no plano das relações sociais concretas. Apesar da aparente irracionalidade desse processo, a interpretação dos dados que serão apresentados a seguir demonstra a interferência de condicionamentos específicos inerentes a uma **racionalidade material** (valores, interesses econômicos e políticos, etc.) que acaba por se sobrepor, em diversos momentos, à **racionalidade formal** da Constituição, que deveria orientar as decisões da Corte. Em outros termos, a tensão permanente entre essas duas formas de racionalidade traduz-se nas contradições e ambigüidades verificadas entre as atribuições constitucionais (**poder formal**) e o padrão de julgamento efetivamente adotado pela Corte (**poder real**), que consolidou uma jurisprudência omissa e até mesmo oposta à realização das finalidades constitucionais do mandado de injunção e da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.

No caso, o deslocamento das decisões do STF do âmbito da racionalidade formal para o da racionalidade material significa, ao mesmo tempo, o descumprimento das atribuições constitucionais próprias do Tribunal e a não-implementação de diversos direitos formalmente instituídos pela Carta Política. E, uma vez que se trata da imposição de interesses particularistas às custas da implementação efetiva da nova ordem jurídico-institucional, baseada numa concepção de Estado Democrático de Direito, torna-se apropriada a apreciação a respeito da articulação específica das decisões da Corte Constitucional brasileira com formas de dominação ilegítimas.

4.1 – Mandado de injunção: jurisprudência restritiva e esvaziamento da eficácia do instituto

O mandado de injunção foi inserido no novo ordenamento institucional brasileiro com a finalidade de ser um poderoso instrumento jurídico e

político, fundamental para a implementação dos direitos e garantias constitucionais que tenham o seu exercício obstado por falta de regulamentação, decorrente das omissões inconstitucionais dos organismos e instâncias estatais responsáveis pela edição da norma viabilizadora dos direitos formalmente assegurados pela Constituição.

De acordo com o entendimento predominante entre os principais juristas brasileiros, no julgamento de mandado de injunção o juiz deveria criar “(...) para o caso concreto do autor da demanda uma norma especial” (Barbi apud Velloso, 1989, p. 24) capaz de garantir o exercício imediato do direito reclamado:

“(...) essa solução está de acordo com a função tradicional da sentença, que é resolver o caso concreto levado ao Poder Judiciário, mas limitando a eficácia apenas a esse caso, sem pretender usurpar funções próprias de outros poderes” (Barbi apud Velloso, 1989, p.24).

O entendimento jurídico supracitado, ao circunscrever os efeitos do mandado de injunção ao caso concreto, assegura que o Poder Judiciário não venha a assumir funções legislativas (principal crítica à corrente jurídica que preconizava que os efeitos da decisão deveriam ser estendidos a todos os casos idênticos). Por outro lado, contribui para impedir que, por exemplo, a omissão legislativa intencional decorrente da associação de interesses de uma maioria eventual no Congresso Nacional possa inviabilizar a efetividade de importantes direitos constitucionais.

Embora a Carta Política tenha explicitado de maneira cristalina a finalidade do novo dispositivo – assegurar a efetividade dos direitos constitucionais sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício imediato destes –, o Supremo Tribunal Federal formulou uma interpretação jurídica que redefiniu a natureza e o alcance do mandado de injunção. Paradoxalmente, o entendimento adotado pela Corte responsável pela guarda da Constituição resultou na descaracterização e no esvaziamento do mandado de injunção, enquanto instrumento capaz de assegurar aos direitos, liberdades e prerrogativas formalmente vigentes na esfera normativa a sua plena eficácia no plano das relações sociais concretas. O STF, ao apreciar a questão de ordem levantada no julgamento do Mandado de Injunção – Questão de Ordem (MIQO) nº 107, contrariou a orientação doutrinária que atribuía ao instituto uma natureza constitutiva de direitos, com a

fixação das condições necessárias ao imediato exercício dos mesmos, e firmou o entendimento de que o mandado de injunção tem um caráter mandamental e, por natureza, é ação que se presta apenas

“(…) a obter do Poder Judiciário a declaração de inconstitucionalidade dessa omissão se estiver caracterizada a mora em regulamentar por parte do Poder, órgão, entidade ou autoridade de que ela dependa, com a finalidade de que se lhe dê ciência dessa declaração, para que adote as providências necessárias, à semelhança do que ocorre com a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (artigo 103, § 2º, da Carta Magna), e de que se determine, se se tratar de direito constitucional oponível contra o Estado, a suspensão dos processos judiciais ou administrativos de que possa advir para o impetrante dano que não ocorreria se não houvesse a omissão inconstitucional” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção – Questão de Ordem nº 107, p. 1).

Esse entendimento, contrário à finalidade essencial do referido dispositivo constitucional e em franca oposição ao entendimento dominante entre os mais renomados juristas do País, não foi adotado sem constrangimentos. As justificativas que permearam os votos dos ministros dão conta de que os mesmos tinham consciência das ambigüidades inerentes àquela substantiva redefinição da natureza, do alcance e dos efeitos produzidos pelo mandado de injunção. O Ministro Sepúlveda Pertence, ao acolher as justificativas que fundamentaram o voto do relator do MIQO nº 107, fez a seguinte ressalva:

“(…) antevejo que outras modalidades de acautelamento de direito possam vir a ser construídas, e sequer elimino, de antemão, que possam vir a ser utilizadas até contra sujeitos privados, porque, **ao menos para esse fim cautelar, não será, talvez, desarrasoado invocar e dar efeito útil à enfática declaração de que os direitos e garantias constitucionais têm eficácia imediata** (grifo nosso)” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção – Questão de Ordem nº 107, p. 76).

O ministro Paulo Brossard enfatizou que

“O tempo se encarregará de mostrar aspectos novos, de mostrar que as construções agora recém-esboçadas apresentam tal ou qual lacuna, tal ou qual deficiência. É provável que isso venha a acontecer, porque as construções jurídicas não podem ser perfeitas e acabadas de uma vez só. Elas vão sendo complementadas, corrigidas, editadas à luz das

necessidades sociais, à luz dos fatos concretos” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção – Questão de Ordem nº 107, p.80).

O Ministro Célio Borja também assinalou que o tempo provavelmente fizesse “(...) com que as necessidades da vida venham buscar no Tribunal as soluções adequadas, e o Tribunal certamente não as recusará” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção – Questão de Ordem nº 107, p. 81). E o Ministro Sidney Sanches indicou que a eventual persistência do descumprimento das decisões do STF nos mandados de injunção poderia “(...) acarretar conseqüências explícita ou implicitamente previstas no sistema constitucional, que serão objeto de específica e oportuna consideração, quando for o caso” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção – Questão de Ordem nº 107, p. 85).

Essas ressalvas certamente traduzem a dificuldade dos ministros em oferecer uma resposta convincente aos incontornáveis questionamentos quanto ao previsível esvaziamento dos efeitos práticos do instituto e à equiparação dos seus efeitos aos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão.¹ Por outro lado, a fundamentação do voto do relator do processo demonstra que os ministros tinham consciência das opções em jogo, bem como de suas possíveis conseqüências. O relator do MIQO nº 107, Ministro Moreira Alves, fez referência explícita, no seu voto, às críticas das correntes jurídicas que denunciavam a inviabilização da finalidade constitucional do mandado de injunção, caso fosse atribuído um caráter meramente mandamental ao instituto. O fundamento dessas críticas

“(...) é o de que o mandado de injunção se destina, segundo o art. 5º, LXXI, da Carta Magna, a viabilizar o exercício dos direitos, garantias e prerrogativas ali referidos, quando a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício deles, finalidade essa que não é alcançável pela índole que a primeira orientação atribui ao mandado de injunção [caráter mandamental], uma vez que continuarão inviabilizados os direitos, as garantias e as prerrogativas desta ação, se o Poder a que compete regulamentar o seu exercício persistir inerte, apesar do mandamento judicial, dado que, em nosso sistema jurídico, não há a possibilidade de impor-lhe sanção por essa inércia” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção – Questão de Ordem nº 107, p. 36).

¹ O Ministro Sepúlveda Pertence, que, como todos os demais, votou a favor do caráter mandamental no julgamento do MIQO nº 107, já deixava transparecer as ambigüidades da decisão: “Preocupou-me, também, o paralelismo de efeitos principais entre ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção. (BRASIL. STF. Mandado de Injunção – Questão de Ordem nº 107, p. 76).

Apesar dos questionamentos, os referidos argumentos foram descartados e a concepção que atribuía caráter mandamental ao instituto foi considerada a mais adequada pela unanimidade dos ministros do STF. Todavia a inefetividade do instituto não tardou a se confirmar e, com o ingresso dos Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio de Mello, a jurisprudência da Corte passou a ser questionada internamente. Nesse sentido, no julgamento do Mandado de Injunção nº 283, o Ministro Carlos Velloso assinalou:

“Sei que esta Eg. Corte tem entendido que com o mandado de injunção obtém-se o mesmo que se obtém através da ação direta de inconstitucionalidade. Vale dizer, procedente a ação do mandado de injunção, simplesmente dá-se ciência ao órgão incumbido de elaborar a norma regulamentadora de que está ele omissa. Divirjo, data vênica, desse entendimento, **entendimento que esvazia, por completo, a nova garantia constitucional** (grifo nosso)” (BRASIL. STF. Mandado de injunção nº 283, p.34).

Os dois ministros supracitados passaram a questionar frontalmente o entendimento majoritário do Tribunal, firmado no julgamento do MIQO nº 107. Fazendo eco à interpretação defendida por grande parte dos principais juristas brasileiros, assumiram a defesa da tese de que o STF devia, no julgamento de cada caso concreto, fixar as condições para o exercício imediato dos direitos cuja efetividade fosse impedida pela ausência de norma regulamentadora. Mas, apesar dos questionamentos internos e externos, não houve avanços significativos capazes de corrigir os efeitos nefastos produzidos pela jurisprudência da Corte. Ao contrário, as expectativas de uma possível reformulação substantiva no entendimento jurisprudencial do Supremo não se confirmaram, e, em alguns casos exemplares, as decisões do Tribunal resultaram no aprofundamento das contradições entre a jurisprudência do STF e a finalidade estabelecida pela Constituição para o mandado de injunção.²

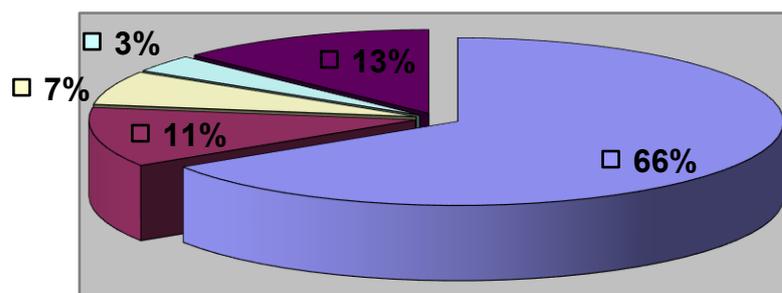
² Como mostraremos mais adiante, inclusive com o uso instrumental do mandado para proibir o exercício de direitos aos quais o instituto deveria assegurar efetividade imediata.

4.2 – Os julgamentos dos mandados de injunção e a inefetividade dos dispositivos constitucionais não regulamentados

Apresenta-se a seguir um balanço global do resultado produzido pelo STF nos julgamentos dos mandados de injunção no período compreendido entre outubro de 1988 e março do ano 2000. Nesse ínterim, ingressaram na mais alta Corte do Judiciário brasileiro 627 (seiscentos e vinte e sete) mandados de injunção reclamando junto ao Supremo Tribunal uma decisão judicial que, conforme o inciso LXXI do artigo 5º da Constituição, viabilizasse “(...) o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania” (BRASIL. Constituição (1988), 2000) não implementados em virtude da falta de norma regulamentadora.

Gráfico 1

Resultado dos julgamentos dos mandados de injunção impetrados no STF, no Brasil – out./88 – mar./00



■ Indeferidos	■ Parcialmente deferidos
□ Prejudicados	□ Sem informação ou inexistentes
■ Aguardando julgamento	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. STF. Dados obtidos dos acórdãos publicados e das informações da movimentação processual (Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>).

De acordo com o levantamento estatístico realizado a partir da análise dos relatórios de movimentação processual e das ementas dos acórdãos publicados, do total mencionado, 413 foram indeferidos (66%), 72 foram parcialmente deferidos (11%), 41 foram julgados prejudicados (7%), 80 aguardavam julgamento (13%), e em relação a outros 21 mandados não há informações disponíveis (3%) na base de dados do STF.

Para 21 mandados de injunção, não há informações suficientes. O sistema de acompanhamento processual do STF informa que os referidos processos são inexistentes. No entanto, alguns outros processos que continham a indicação “inexistente” puderam ser localizados no campo de informações que disponibiliza o inteiro teor dos acórdãos: todos haviam sido indeferidos. O mais provável é que todos aqueles classificados como inexistentes tenham sido indeferidos por despacho do relator e não apareçam na base de dados apenas por falta de registro no sistema de acompanhamento processual. Outros 41 mandados foram julgados prejudicados, principalmente porque a norma regulamentadora reclamada já havia sido editada ou pelo fato de o STF entender que a regra constitucional em questão era auto-aplicável e não necessitava de norma regulamentadora.

Além dos 80 processos que aguardam o julgamento definitivo do mérito, o Supremo Tribunal Federal indeferiu 413 e deferiu parcialmente apenas 72 mandados de injunção. Pelas razões que detalharemos a seguir, nenhum dos mandados de injunção que ingressaram no STF obteve o deferimento integral do pedido, qual seja, o da fixação, para o caso concreto, das condições necessárias para o imediato exercício do direito pleiteado na ação judicial.

A existência de um certo número de mandados de injunção parcialmente deferidos – ainda que pequeno, se comparado com o total de pedidos indeferidos – pode sugerir, à primeira vista, que o STF tenha atendido ao menos a uma parcela das demandas sociais por efetividade dos respectivos direitos constitucionais. No entanto, como se mostrará a seguir, uma análise qualitativa aprofundada das decisões proferidas pelo Tribunal desfaz completamente essa primeira impressão.

Quadro 3**Dispositivos constitucionais que foram objeto dos mandados de injunção parcialmente deferidos pelo STF – out./88 – mar./00**

Direito Reclamado de Acordo com a Constituição	Número de Decisões Idênticas
“ Art. 192, § 3º - As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.”	54
“ Art. 8º, § 3º do ADCT - Aos cidadãos que foram impedidos de exercer, na vida civil, atividade profissional específica, em decorrência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica nº S-50-GM5, de 19 de junho de 1964, e nº S-285-GM5 será concedida reparação de natureza econômica, na forma que dispuser lei de iniciativa do Congresso Nacional e a entrar em vigor no prazo de doze meses a contar da promulgação da Constituição.”	9
“ Art. 7º, XXI - São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: (...) XXI - aviso prévio proporcional ao tempo de serviço, sendo no mínimo de trinta dias, nos termos da lei.”	3
“ Art. 37, VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar.”	2
“ Art. 45, 1º : - O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma das unidades da Federação tenha menos de oito Deputados ou mais de setenta Deputados.”	1
“ Art. 195, § 7º - São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei. (Prazo de 1 ano para promulgação da lei estipulado pelo art. 59 do ADCT).”	1
“ Art. 203, V – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.”	1
Não foi publicado acórdão: informações insuficientes	1
TOTAL	72

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Constituição (1988), 2000; BRASIL. STF. Dados obtidos dos acórdãos publicados (Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>).

Os resultados obtidos nos 72 pedidos parcialmente deferidos pela Corte foram praticamente nulos do ponto de vista social e, na quase totalidade dos casos, contraditórios em relação à finalidade jurídica do mandado de injunção. Em alguns casos, as decisões contrariaram a própria jurisprudência restrita, firmada pelo STF, relativa à natureza e ao alcance do instituto. Apesar de a Corte reconhecer que a falta de norma regulamentadora impedia o exercício dos direitos constitucionais, aquelas decisões não cumpriram com a finalidade de dar efetividade aos direitos reclamados.

Nas três decisões referentes ao art. 7º, XXI (aviso prévio proporcional), o STF apenas declarou a existência da mora legislativa e notificou o Congresso Nacional para que suprisse a norma regulamentadora, o mesmo ocorrendo com a única decisão relacionada à falta de legislação referente ao inciso V do artigo 203 (benefício de um salário mínimo mensal para portadores de deficiência e idosos carentes) da Constituição Federal.

O Supremo Tribunal Federal julgou da mesma forma o Mandado de Injunção nº 219, no qual os deputados de São Paulo pleiteavam a imediata aplicação do art. 45, § 1º (ver Quadro 3). A demanda encaminhada ao Supremo envolvia o problema da sub-representação dos eleitores de São Paulo. A regulamentação do dispositivo constitucional supracitado aumentaria o número de deputados do Estado de São Paulo na Câmara Federal de 60 para 70, amenizando a sub-representação dos cidadãos deste estado, que, no entanto, ainda assim, permaneceriam numa condição de inferioridade em relação aos eleitores de outros estados menos populosos da Federação.

Todavia, ao decidir pela simples notificação ao Congresso Nacional, advertindo-o da sua mora legislativa, o STF nada mais fez do que conferir a tarefa de suprir a omissão inconstitucional aos próprios responsáveis – no caso, a maioria parlamentar – pela manutenção daquela distorção na repartição do poder político. Como assinala Vieira (1994, p. 133), com essa decisão, o STF autorizou a manutenção da situação de inconstitucionalidade³, deixando “(...) de cumprir aquela função elementar dos tribunais constitucionais, de não permitir as distorções nos

³ Somente em 30.12.93, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 78, que disciplinou a fixação do número de deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

próprios procedimentos democráticos de tomada de decisão política”. Ainda segundo o autor,

“De um perspectiva comparada agiu de forma diversa da Suprema Corte americana que, ao apreciar o caso Reynolds vs. Sims “(...) decidiu que a cada cidadão deveria corresponder um voto, determinando que os Estados reorganizassem, sob essa premissa, seus distritos eleitorais, delegando aos juizes federais a competência para fiscalizar essa reorganização. O Supremo Tribunal Federal preferiu deixar que os direitos de cidadania dos eleitores no Estado de São Paulo, naturais de diversas regiões do Brasil, continuassem inferiorizados face aos demais eleitores nacionais” (Vieira, 1994, p. 133).

Por outro lado, apenas uma decisão do STF, de reduzida abrangência social, foi capaz de cumprir, depois de um certo prazo, a finalidade atribuída pela Constituição ao mandado de injunção. Foi no julgamento do MI nº 232, no qual o Centro de Cultura Professor Luiz Freire requereu a isenção de contribuição para a seguridade social, concedida às entidades beneficentes de assistência social pelo art. 195, § 7º, da Carta Magna. Como não foram cumpridos os prazos estipulados pelo art. 59 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para a apresentação e a apreciação dos projetos de lei⁴ que deveriam regulamentar a referida isenção, o STF deferiu parcialmente o pedido do mandado de injunção para declarar

“(...) o estado de mora em que se encontra o Congresso Nacional, a fim de que, no prazo de seis meses, adote ele as providências legislativas que se impõem ao cumprimento da obrigação de legislar decorrente do artigo 195, § 7º, da Constituição, sob pena de, vencido esse prazo sem que essa obrigação se cumpra, passar o requerente a gozar da imunidade requerida” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 232, p. 18).

Essa decisão, ao assegurar efetividade ao direito, ainda que futura, com a fixação de prazo, representou um indicativo de evolução na jurisprudência do STF. Vieira (1994) viu na decisão supracitada, com razão, um passo importante para

⁴ Conforme o art. 59 do ADCT, os projetos citados deveriam ser apresentados ao Congresso no prazo máximo de seis meses da promulgação da Constituição, que teria mais seis meses para apreciá-los.

o resgate do mandado de injunção como instrumento capaz de viabilizar concretamente o exercício dos direitos constitucionais.

“Embora com resistências dentro do próprio Supremo Tribunal Federal, o entendimento do Tribunal em relação aos efeitos do mandado de injunção tem avançado em direção ao que pretendem os Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso e boa parte dos doutrinadores” (Vieira, 1994, p. 128).

De fato, com o ingresso dos Ministros Marco Aurélio e Carlos Velloso, os questionamentos à jurisprudência da Corte passaram a ter repercussão no debate interno do STF. Porém a decisão tomada no julgamento do MI nº 232, que parecia apontar a configuração de uma tendência evolutiva e positiva da jurisprudência do STF, não passou de uma decisão isolada. Já no julgamento do MI nº 283 – a primeira das nove decisões parcialmente favoráveis relacionadas ao art. 8º, § 3º, do ADCT (indenização aos que foram impedidos de exercer atividade profissional específica em consequência das Portarias Reservadas do Ministério da Aeronáutica) –, a decisão da Corte veio configurada por uma contradição congênita.⁵ O pedido foi deferido parcialmente, “(...) com o estabelecimento de prazo para a purgação da mora” – o que parece confirmar o progresso no entendimento do STF – e, também, “(...) caso subsista a lacuna, facultando o titular do direito obstado a obter, em juízo, contra a União, sentença líquida de indenização por perdas e danos” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 283, p. 1).

O Ministro Marco Aurélio explicitou, em voto vencido, a situação paradoxal criada pela decisão majoritária, ao transferir para o juízo de primeiro grau a competência para assegurar o direito que o impetrante “(...) pode e deve lograr no próprio mandado de injunção” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 283, p. 28) julgado pelo Supremo.

“Agora, vejam a situação *sui generis*: o Tribunal dizendo-se competente para apreciar o mandado de injunção – e ninguém tem dúvida quanto a isso – reconhece que, passados dois anos, até hoje não foi editada a lei de que cogita o dispositivo constitucional. Em um passo subsequente, ao invés de atuar de forma concreta e fixar os

⁵ Vieira (1994) também considera o entendimento expresso nessa decisão um sinal de progresso na jurisprudência da Corte.

parâmetros da reparação que serão futuramente disciplinados por lei, transfere essa fixação ao juízo [de 1º grau]” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 283, p. 25).

A fixação de prazo pelo STF, a partir do qual o direito passaria a ter efetividade imediata caso não fosse aprovada a respectiva lei regulamentadora, poderia ter dado efetividade a direitos de amplo alcance social, como, por exemplo, ao limite constitucional de 12% ao ano para a taxa de juros reais, previsto no art. 192, § 3º, da Constituição. Mas o Tribunal recuou e não fixou prazo nas 54 decisões parcialmente favoráveis proferidas pelo STF referentes à fixação do limite máximo da taxa de juros reais, o que demonstra que as incoerências da jurisprudência da Corte⁶ se aprofundaram com o tempo.

O STF acolheu todos os pedidos apenas para comunicar “(...) ao Poder Legislativo a mora em que se encontra, a fim de que adote as providências necessárias para suprir a omissão” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 323, p. 37). No entanto, nas 54 decisões idênticas referidas, o Tribunal deixou de fixar prazo para a aplicação imediata do limite fixado para a taxa de juros reais, caso a omissão inconstitucional não fosse suprida em tempo razoável. Face à possibilidade iminente de dar efetividade a um dispositivo constitucional que colocava em xeque o predomínio dos interesses do capital financeiro na gestão da economia, os ministros do STF adotaram o entendimento jurisprudencial de que não se deve fixar prazo

“(...) sempre que o exercício do direito material outorgado pela Constituição, não obstante inviabilizado pela inércia do Poder Público, tiver **como sujeito passivo** entidades ou pessoas **estranhas** ao aparelho de Estado (as instituições financeira, **no caso**) (grifos nossos)” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 335, p. 36).

Tal entendimento representa um evidente artifício, uma construção jurídica formulada sem qualquer justificação no texto da nova Carta Constitucional,

⁶ O STF já havia julgado anteriormente a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4 (que será analisada no próximo capítulo) contra a aplicação de taxas de juros superiores ao limite constitucional. O Tribunal decidiu, apesar das evidências em contrário, que o referido dispositivo não era auto-aplicável e dependia de lei complementar. O relator, ministro Sidney Sanches, justificou que “(...) na falta de norma regulamentadora, na omissão do legislador” aquele direito poderia ser assegurado no Judiciário por duas vias distintas: “Repontam, nesta esfera, o mandado de injunção e a ação de inconstitucionalidade por omissão” (BRASIL. STF. Ação direta de inconstitucionalidade, nº 4, p.129).

que insinua claramente um comportamento político do Supremo Tribunal no sentido de colaborar com a omissão inconstitucional dos demais agentes do sistema político, principalmente quando se trata da não-implementação de direitos que poderiam colocar em xeque dimensões fundamentais da distribuição da renda e do poder político no País. Especialmente nessas questões estratégicas, as decisões do STF têm revelado todo o potencial conflitivo entre as exigências da **racionalidade formal** inerente aos mandamentos da Constituição e a imposição da **racionalidade material** dos interesses e valores aos quais os ministros da mais alta Corte do País se sentem ligados, consciente ou inconscientemente.

Assim, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal passou a condensar, ao longo do tempo, um somatório de paradoxos e impasses insanáveis. Passados quase cinco anos sem que o referido dispositivo constitucional (art. 192, § 3º) tivesse sido efetivado, o Ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento realizado em 08.04.94, declarou que “(...) superado o prazo razoável para a edição do ato legislativo necessário à efetividade da Lei Fundamental” torna-se evidente a “inconstitucionalidade da persistente omissão de legislar” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 361, p. 46) do Congresso Nacional.

Por sua vez, o Ministro Celso de Mello, no julgamento realizado em 01.08.94, foi mais enfático ao caracterizar a gravidade da situação:

“As Constituições consubstanciam ordens normativas, cuja eficácia, autoridade e valor não podem ser afetados ou inibidos pela **voluntária inação** das instituições estatais. Não se pode tolerar que os órgãos do Poder Público, descumprindo, por **inércia e omissão**, o dever de emanar normativa que lhes foi imposto, infrinjam, com esse **comportamento negativo**, a própria autoridade da Constituição e afetem, em consequência, o conteúdo eficaz dos preceitos que compõem a estrutura normativa da Lei Maior (grifos nossos)” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 372, p. 102).

O Ministro Celso de Mello destaca ainda que “(...) a inatividade consciente na aplicação da Constituição” inviabiliza o exercício de direitos, “numa típica e perversa relação de causa e efeito” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 431, p. 141) que corrói os fundamentos essenciais da Carta Política.

“O desprestígio da Constituição – por inércia de órgãos meramente constituídos – representa um dos mais tormentosos aspectos do processo de desvalorização funcional da Lei Fundamental da República, ao mesmo tempo em que, estimulando gravemente a erosão da consciência constitucional, evidencia o inaceitável desprezo dos direitos básicos e das liberdades públicas pelos poderes de Estado” (BRASIL STF. Mandado de Injunção nº 496, p. 70).

No entanto, o protesto dos ministros tem sido apenas retórico, não se traduzindo em atitudes concretas e efetivas que pudessem ajudar a reverter o quadro de degradação dos direitos e liberdades constitucionais. Mesmo reconhecendo a consciente e **voluntária inação** e a **persistente omissão de legislar** dos poderes estatais, os dois ministros citados acima continuaram votando de acordo com o entendimento majoritário da Corte, ratificando invariavelmente o caráter meramente mandamental atribuído ao mandado de injunção. O paradoxo reside justamente neste ponto: o não-cumprimento da Constituição tem se dado, em grande medida, com a colaboração do Tribunal, que não realiza integralmente suas competências constitucionais e recusa-se a revisar sua jurisprudência para poder cumprir as finalidades do mandado de injunção. Pois tanto aquelas competências quanto estas finalidades colocam a exigência de decisões que não se limitem apenas ao reconhecimento da vigência formal da Lei Maior, mas sejam, sobretudo, constitutivas de direitos no âmbito das relações sociais concretas. E não se trata aqui de criar direito novo, mas apenas de fazer valer o que já existe, aquilo que a Constituição determina.

4.3 – Desvirtuamento das finalidades do mandado de injunção e instrumentalização política do instituto

Se, por um lado, a Corte Suprema não demonstrou determinação suficiente para firmar uma jurisprudência capaz de realizar a finalidade constitucional do mandado de injunção e de assegurar a efetividade dos direitos prejudicados pela omissão inconstitucional dos poderes constituídos, por outro, em

determinadas conjunturas, ela foi bastante arrojada para assumir posicionamentos contrários à implementação de alguns direitos assegurados pela Constituição.

No ano de 1994, várias categorias de trabalhadores do serviço público federal promoveram uma greve nacional que pretendia colocar em xeque a política salarial do Governo, um dos pilares fundamentais do “Plano Real”. Além disso, o movimento dos servidores – da mesma forma que outras categorias importantes vinculadas à Central Única dos Trabalhadores, como os petroleiros – representava uma política de oposição aos projetos governamentais de privatização do Estado, de supressão de direitos sociais e de redução dos investimentos em políticas e serviços públicos. Assim, seguindo a tendência predominante nas estratégias de implementação do neoliberalismo em nível internacional, a derrota do movimento sindical (Anderson, 1998) passou a ser uma necessidade incontornável para a concretização dos objetivos políticos das forças dominantes no Governo.

Diante da persistência prolongada da greve, o Supremo Tribunal Federal, a pedido do Governo Federal, colocou em julgamento o Mandado de Injunção nº 20 – impetrado, em 20.10.88, pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil, entidade sem tradição de mobilização político-reivindicativa e que sequer estava envolvida na organização do movimento paredista em curso –, justamente no momento que não havia qualquer interesse dos servidores na discussão da regulamentação do direito de greve⁷, sobretudo, porque a jurisprudência da Corte indicava claramente que o eventual julgamento do mandado de injunção não teria utilidade alguma para assegurar o exercício imediato do direito de greve, que já estava sendo exercido, de fato, sem a intervenção do STF.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal produziu, com o julgamento do MI nº 20, a sua decisão mais paradoxal: deferiu o requerimento impetrado pela entidade sindical para declarar a ilegalidade do movimento grevista enquanto persistisse a falta de norma regulamentadora, ao invés de fazer cumprir a finalidade do instituto e assegurar o exercício do direito de greve. Ou seja, o STF acolheu o mandado de injunção, cuja finalidade constitucional é assegurar o exercício imediato e pleno de um direito, para, através da instrumentalização e da

⁷ Os registros da movimentação processual do STF indicam que o referido processo foi incluído na Pauta nº 12 em 15.04.94 (em meio à greve), e o julgamento foi programado para 12.05.94. O processo encontrava-se parado há quatro anos: a última movimentação havia ocorrido em 29.05.90.

perversão completa do instituto, produzir justamente o efeito contrário: a inviabilização do exercício do direito. Por um lado, a decisão limitou-se a notificar o Congresso Nacional para que tomasse as providências necessárias à edição de lei complementar e, por outro lado, ofereceu, na sua fundamentação, a contraditória declaração da ilegalidade da greve.⁸ Era o que o Governo Federal necessitava para desencadear a repressão aos grevistas, que, por sua vez, resultaria no rápido esvaziamento do movimento.⁹

O relator, Ministro Celso de Mello, justificou o acolhimento do pedido na existência de uma situação de “lacuna técnica” que, “(...) precisamente por inviabilizar o **exercício** do direito greve, justifica a utilização do mandado de injunção” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção, nº 20, p. 1). Mas concluiu no sentido oposto à finalidade constitucional intrínseca ao mandado de injunção e à própria justificativa utilizada para colocá-lo em julgamento, qual seja, a de viabilizar o exercício do direito de greve, afirmando, ao contrário, a “(...) impossibilidade de seu exercício antes da edição de lei complementar” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção, nº 20, p. 1).

A incoerência lógica entre a finalidade e o resultado prático da decisão do STF foi sintetizada, de maneira paradigmática, na explicação apresentada pelo Ministro Sidney Sanches para a questão: “O direito de greve existe, mas não pode ser exercido” (STF..., 1994). Essa declaração reproduz de forma cristalina a orientação política dominante na jurisprudência do STF, que, para atender a determinados interesses, sacrifica os objetivos fundamentais da Constituição e os princípios mais elementares da lógica formal, ao ponto de declarar que o direito existe formalmente, mas não existe de fato. As decisões da Corte têm reconhecido formalmente a existência de inúmeros direitos, mas, simultaneamente, negado a efetividade – e,

⁸ O Tribunal Superior do Trabalho já havia colaborado anteriormente na repressão à greve dos petroleiros, cujo tratamento “exemplar” estava bem presente na memória dos trabalhadores brasileiros.

⁹ Após a decisão do STF, algumas categorias decidiram voltar imediatamente ao trabalho (Polícia Federal, fiscais da Receita Federal), e, em pouco tempo, todos os segmentos do funcionalismo foram forçados a encerrar o movimento. Os jornais da época repercutiram esses fatos, bem como sua relação com a decisão do Tribunal: “STF julga greve ilegal; PF volta a trabalhar” (STF..., 1994); “O ministro Romildo Canhim (Administração Federal) disse ontem que os servidores públicos que não retornarem ao serviço a partir de segunda podem ser demitidos. ‘A decisão do STF declarando ilegal a greve do funcionalismo pode possibilitar a demissão por abandono da função ou transgressão à lei’, disse Canhim” (SERVIDORES..., 1994).

portanto, a existência – desses mesmos direitos no plano das relações sociais concretas.

Do ponto de vista sociológico, não há nada de irracional nessas decisões. Isto é, as contradições lógico-formais de alguns argumentos e justificativas utilizados na fundamentação de determinadas decisões dos ministros do Supremo são a expressão de uma **racionalidade material** que perpassa as relações sociais concretas. No caso da utilização do mandado de injunção, numa conjuntura específica, com a finalidade de inviabilizar o exercício do direito de greve, trata-se de um julgamento da Corte que sacrificou, de forma contundente, a **racionalidade formal** da Constituição em favor da **racionalidade material** de valores e interesses contrários àqueles inscritos no texto constitucional.

As contradições da decisão do STF acentuam-se ainda mais quando se tem em conta que o direito de greve estava assegurado pelo art. 9º da Constituição Federal, que delega aos trabalhadores a competência para “(...) decidir sobre a oportunidade de exercê-lo e sobre os interesses que devam por meio dele defender” Como bem observa Coelho (1994, p. 26),

“Tendo o direito de greve a natureza de direito fundamental e estabelecido o parágrafo 1º, do artigo 5º, da Constituição que ‘as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata’, é inafastável a conclusão de que o exercício desse direito não pode ficar suspenso, à espera da prometida regulamentação”.

O papel desempenhado pelo STF em relação à greve pode ser dimensionado ainda pela forma como o relator do processo repercutiu a decisão na imprensa, como na seguinte declaração, reproduzida pela **Folha de São Paulo** em 20.05.94: “O relator do recurso foi o ministro Celso de Mello. De acordo com o ministro, o governo passará a ter uma base jurídica mais sólida para punir os servidores em greve (...)” (STF..., 1994). O direcionamento preciso das declarações dos ministros do STF, associado aos aspectos já mencionados, reforçam a percepção de que houve, no caso, uma tomada de posição consciente da maioria dos ministros do STF, com o intuito de colaborar com a repressão ao movimento grevista planejada

pelo Executivo Federal. Segundo o entrevistado Dêmerson Dias¹⁰, dirigente sindical da Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União (Fenajufe), que acompanhou a coordenação da greve,

“A intenção do STF ao julgar o mandado jamais foi a de assegurar o direito de greve, mas, ao contrário, foi a de negar um direito claramente assegurado na Constituição. Foi uma ação arbitrária e autoritária do Supremo, pois não existe poder para anular o direito. A decisão do Supremo acabou por ter como único efeito a pressão do Executivo contra a greve do funcionalismo. O STF fez jogo de cena, e usou a Constituição para isso. Mais uma vez, ficou clara a opção do Supremo por um dos lados da disputa política em que se enquadram as greves. Ele só decide de acordo com aquilo que interessa aos que detêm o poder econômico e político. Quando interessa às elites o direito é auto-aplicável ou ignorado. Mas quando chega nos direitos sociais, aí depende de regulamentação”.

De fato, não se pode considerar neutra a opção feita pela Corte de colocar em pauta, justamente durante o desenvolvimento de uma greve nacional dos servidores, um processo que estava parado há quatro anos. Tampouco a decisão política que subverteu completamente a finalidade constitucional do mandado de injunção e as declarações públicas dos ministros da Corte, claramente direcionadas para que o Governo pudesse utilizá-las na repressão e na desarticulação do movimento grevista. Mas isso ainda não é tudo.

O STF apreciou ainda um outro pedido relacionado ao direito de greve. No julgamento do MI nº 438, impetrado pelo Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás, o Tribunal também deferiu parcialmente o pedido, reconheceu a existência de mora na edição da lei complementar e comunicou ao Congresso Nacional a necessidade de supri-la. Contudo declarou que não cabia mandado de injunção para, conforme solicitava o sindicato, “(...) impugnar o ato judicial que haja declarado a ilegalidade de greve no serviço público, nem por essa via ser reconhecida a legitimidade da greve” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção, nº 438, p. 191). Nesse caso, como também no do MI nº 20, verifica-se uma contradição com a própria jurisprudência do STF, pois, no julgamento que definiu o caráter e a

¹⁰ Dêmerson Dias tem 35 anos, é funcionário público (Tribunal Regional Eleitoral-SP), ex-dirigente da Fenajufe e do Sindicato dos Trabalhadores do Judiciário Federal de São Paulo (Sintrajud-SP). Atuou na Coordenação Nacional de Entidades Sindicais de Servidores Federais e na Coordenadoria de Trabalhadores Judiciários do Cone-Sul.

abrangência do mandado de injunção, ficou firmado também o entendimento de que, além de dar ciência ao órgão em mora,

“(…) se determine, se se tratar de direito constitucional oponível contra o Estado, a suspensão dos processos judiciais ou administrativos de que possa advir para o impetrante dano que não ocorreria se não houvesse a omissão inconstitucional” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção - Questão de Ordem nº 107, p. 1).

Apesar de a Constituição disponibilizar aos ministros do STF as atribuições e os instrumentos capazes de conferir eficácia a direitos e liberdades, as decisões da Corte nos julgamentos de mandados de injunção consolidaram-se no sentido oposto. No caso do julgamento do MI nº 20, o Tribunal foi ainda mais longe, cassando um direito que estava sendo exercido, de fato e de direito. E, como mostrado acima, até mesmo na jurisprudência mais restrita e conservadora da Corte, havia definições – omitidas na fundamentação dos Mandados de Injunção nº 20 e nº 438 – que impediriam a instrumentalização da decisão para os fins de repressão à greve. Mas, em vez de assumir tal postura, a maioria dos ministros optou por ceder às pressões do Governo, aceitando a incumbência de produzir uma peça jurídica e um discurso político – amplamente difundido pela mídia – que conspiraram radicalmente contra a finalidade constitucional do mandado de injunção e até mesmo contra os precedentes jurisprudenciais restritos que a Corte havia consolidado sobre o tema.

4.4 – Inefetividade das decisões do STF e desinteresse pelo mandado de injunção

O balanço completo de todos os mandados de injunção julgados pelo Supremo Tribunal Federal no período compreendido pelo levantamento empírico apresentado na seção anterior (entre 05.10.88 e 11.04.2000, data em que foi distribuído o de nº 627), demonstrou que os resultados obtidos com essas decisões judiciais não corresponderam às finalidades constitucionais do instituto e, por extensão, da própria Corte. Na medida em que a jurisprudência do STF contribuiu decisivamente para esvaziar a eficácia do instituto, colaborando, assim, com as

omissões inconstitucionais que deixaram sem efetividade vários dispositivos constitucionais, o próprio interesse dos agentes sociais pelo mandado de injunção decaiu significativamente: o número de ações impetradas caiu de 93 no ano de 1990 para 21 em 1999 – o que equivale a uma queda de 73% (BRASIL. STF. Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, 2000).

Esse declínio torna-se ainda mais expressivo quando comparado com o crescimento significativo das demandas judiciais verificado após a promulgação da Constituição de 1988. Conforme Carvalho (1999, p. 2), o número de processos novos que ingressam no Judiciário brasileiro a cada ano saltou de aproximadamente 350 mil em 1988 para 8 milhões e 500 mil em 1998.¹¹ Esses dados representam um crescimento de 2.420,57% da demanda por jurisdição no país, em apenas dez anos.

Tabela 1

Evolução dos mandados de injunção impetrados no STF em comparação com o crescimento das ações judiciais após à Constituição de 1988, no Brasil – 1990-99

ANOS	TOTAL DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS NO STF	MANDADOS DE INJUNÇÃO DISTRIBUÍDOS NO STF	TOTAL DE PROCESSOS DISTRIBUÍDOS NA JUSTIÇA FEDERAL DE 1º GRAU
1990	16.226	93	266.585
1991	17.567	91	724.129
1992	26.325	32	554.382
1993	23.525	33	535.438
1994	25.868	28	528.172
1995	25.385	49	641.450
1996	23.883	22	680.776
1997	34.289	22	901.489
1998	50.273	27	838.643
1999	54.473	21	-
$\Delta\%$ 1990-99	235,49	- 77,42	214,58

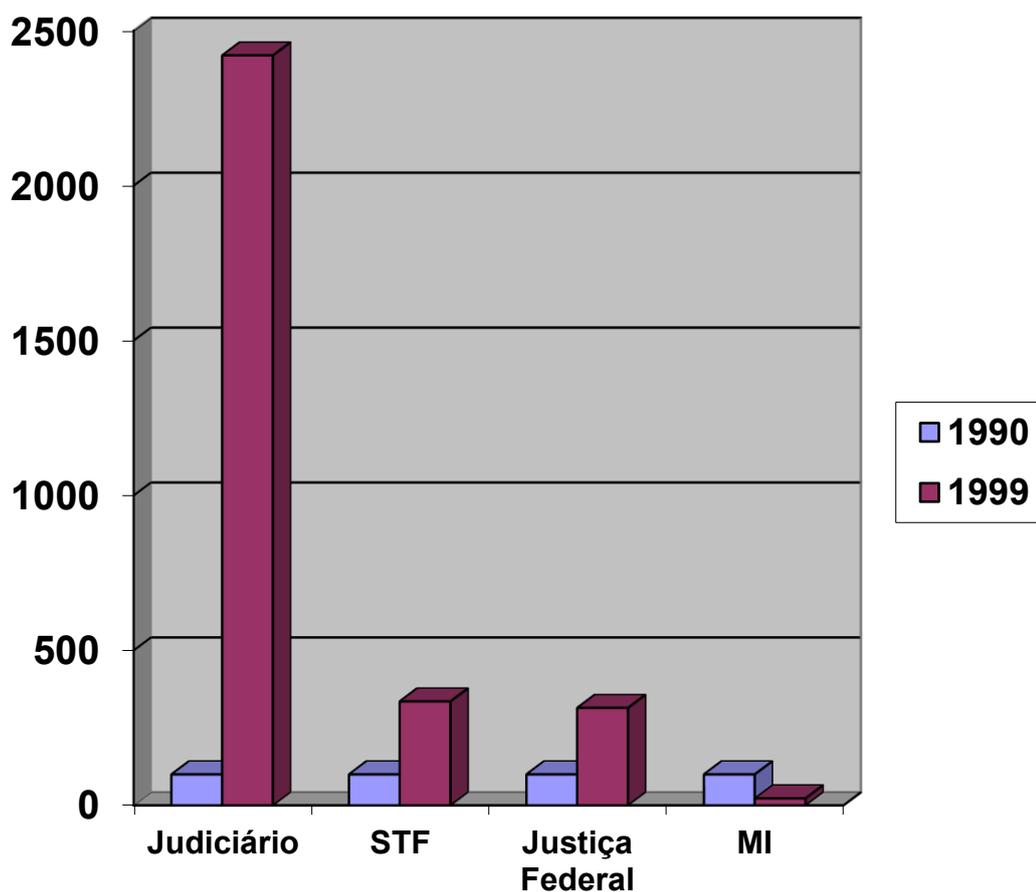
FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. STF. Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, 2000.

¹¹ Pelo que pudemos apurar, os dados de 1998 correspondem apenas aos processos entrados nas Justiças Comum e Federal de 1º Grau, que, somados, representam 8.568.104 processos (BRASIL. STF. Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, 2000). Quanto aos dados de 1988, não foi possível identificar a fonte.

A Tabela 2 e o Gráfico 3 demonstram o descompasso existente entre o declínio expressivo das demandas através de mandados de injunção e o crescimento vertiginoso das ações judiciais em diversos níveis do Judiciário, inclusive no próprio Supremo Tribunal.

Gráfico 2

Evolução, em termos percentuais, dos mandados de injunção impetrados no STF em comparação com o crescimento das ações judiciais após à Constituição de 1988, no Brasil – 1990 e 1999



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. STF. Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, 2000; Carvalho, 1999, p. 2.

NOTA: Os dados referentes ao item “Judiciário” são de 1988 e 1998, conforme informações obtidas de Carvalho (1999, p. 2).

Assim, além dos aspectos mencionados nas seções anteriores, a análise da dinâmica associada aos mandados de injunção impetrados no Supremo Tribunal Federal revela a consolidação de uma tendência contraditória no âmbito do chamado processo de **judicialização da política**¹² apontado pelos estudos de Castro (1997a), Teixeira (1997) e Werneck Vianna *et al.* (1999), na medida em que um dos principais indicadores da ocorrência desse fenômeno tem sido justamente o crescimento expressivo das demandas judiciais em todos os níveis do Poder Judiciário brasileiro. Os dados do nosso estudo ajudam a demonstrar que o referido processo de judicialização da política não é uniforme, da mesma forma que não é necessariamente progressivo e linear.

No caso dos mandados de injunção impetrados no STF, verifica-se a tendência inversa à chamada judicialização da política, com o decréscimo progressivo e constante das demandas judiciais, exatamente numa arena que deveria ser estratégica para a garantia da efetividade de importantes direitos e liberdades constitucionais. Isso demonstra que a investigação dos conflitos políticos expressos no âmbito do Supremo Tribunal Federal deve apoiar-se num enfoque teórico que seja capaz de dar conta da dinâmica contraditória e multifacetada que envolve as decisões do Tribunal, bem como as conexões específicas destas com as estratégias e os interesses dos agentes sociais que interagem com a Corte.

4.5 – As ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e a recusa do Supremo Tribunal Federal em julgá-las

Como já assinalado anteriormente, quando a jurisprudência do STF conferiu ao mandado de injunção uma natureza mandamental acabou atribuindo ao instituto efeitos idênticos aos da ação direta de inconstitucionalidade por omissão,

¹² Conforme Castro (1997a), o termo tem sido usado na literatura recente – por autores como Vallinder e Tate, dentre outros – para designar a expansão do poder dos magistrados e, sobretudo, dos tribunais constitucionais no sistema político democrático, passando a decidir sobre questões até então submetidas ao domínio exclusivo dos Poderes Executivo e Legislativo. As demandas pela manifestação do Judiciário a respeito de questões políticas implicaria também a expansão dos parâmetros das decisões judiciais para os procedimentos dos demais poderes do sistema político.

que se limita apenas a dar ciência ao poder competente para que este tome as providências necessárias à supressão da mora legislativa. Todavia a ação de inconstitucionalidade por omissão possui um significado político mais amplo, na medida em que abarca o âmbito do controle abstrato da constitucionalidade e visa uma decisão que provoque a supressão da omissão inconstitucional¹³ para todos os casos, o que confere maior gravidade ao não-cumprimento da decisão da Suprema Corte brasileira.

Porém, da mesma forma que o mandado de injunção, os resultados dos julgamentos do STF nas ações de inconstitucionalidade por omissão têm sido inexpressivos. O levantamento realizado por Werneck Vianna *et al.* (1999, p. 141) demonstrou que, das 38 Adins por omissão que ingressaram no Supremo, no período de 1988 a 1998, apenas uma, de pouca relevância¹⁴, foi julgada procedente no mérito¹⁵ – o que equivale a apenas 2,6% das ações impetradas.

Até 30.06.2000, o banco de dados do STF registrava 53 ações diretas de inconstitucionalidade por omissão protocoladas. Não obstante, a Suprema Corte vem mantendo um posicionamento de não declarar a inconstitucionalidade por omissão, sobretudo quando se trata de questões de grande relevância econômica, social e política. A contradição entre as responsabilidades constitucionais e o papel efetivamente desempenhado pelo Tribunal pode ser visualizada através da análise dos julgamentos do Tribunal de algumas das ações que questionaram a fixação do valor do salário mínimo em valor inferior aos parâmetros fixados pela Constituição:

¹³ O Ministro Velloso explica a diferença: “(...) é que a ação direta de inconstitucionalidade tem por escopo a defesa da ordem jurídica; já o mandado de injunção tem por finalidade proteger direito subjetivo constitucional, direito individual ou prerrogativa inerente à nacionalidade, à soberania e à cidadania. A ordem jurídica, objeto da ação direta, tem caráter abstrato; a defesa de direito individual, entretanto, faz-se em concreto. E se o constituinte simplesmente estabeleceu, no art. 103, § 2º, que, declarada a inconstitucionalidade por omissão, seria apenas dada ciência ao órgão competente, assim procedeu porque criou ele, na mesma carta, o instituto do mandado de injunção, que, em concreto, preencheria o vazio que resulta da decisão despida de sanção, que é a decisão proferida na ação direta (CF, art. 103, § 2º). O que acontece é que o mandado de injunção completa e complementa a ação direta de inconstitucionalidade por omissão” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 283, p. 35).

¹⁴ Referente ao art. 23 do ADCT, que estabeleceu o aproveitamento dos antigos detentores dos cargos de censor federal em funções compatíveis no Departamento de Polícia Federal.

¹⁵ No julgamento da Adin nº 267, o STF firmou jurisprudência de que não é possível a concessão de liminar em ação de inconstitucionalidade por omissão.

a) a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 477, impetrada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) foi julgada prejudicada por decisão monocrática¹⁶ do Ministro Carlos Velloso;

b) No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 1.458, apresentada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Saúde,¹⁷ os ministros do Supremo Tribunal acolheram a ação por unanimidade, baseados no entendimento de que “A insuficiência do valor correspondente ao salário mínimo, definido em importância que se revele incapaz de atender sua família, configura um claro descumprimento, ainda que parcial, da Constituição da República” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.458, p. 129). Os ministros qualificaram a omissão do Estado como um “(...) comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica” e que deve ser repellido e censurado pelo Poder Judiciário por se configurar, “perigosamente, como um dos processos informais de mudança da Constituição” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.458, p. 129). Contudo, seguindo a jurisprudência firmada no julgamento da Adin nº 267, o STF declarou incabível a concessão de medida liminar. Por outro lado, não julgou o mérito da Adin nº 1.458, mesmo tendo explicitado fundamentação suficiente para efetuar o julgamento e proclamar a inconstitucionalidade por omissão. O julgamento do pedido de liminar foi em 23.05.96. Passados mais de quatro anos, o mérito da ação ainda não havia sido julgado. Em 05.12.2000, o banco de dados do STF registrava a informação de que a última movimentação do processo havia sido em 04.12.96: “Vista ao Procurador-Geral da República”.

c) Após o julgamento da Adin nº 1.458, ingressaram no Supremo Tribunal Federal outras três ações de inconstitucionalidade por omissão que abarcavam a questão do reajuste do salário mínimo. A Adin nº 1.830 (distribuída em 19.05.98) e a Adin nº 1.996 (distribuída em 03.05.99) também não obtiveram liminar e, até 05.12.2000, permaneciam aguardando o julgamento do mérito. Já a Adin nº 2.162 – que, além do salário mínimo, questionava também os reajustes dos

¹⁶ Quando a ação é julgada por apenas um ministro.

¹⁷ WerneckVianna et al. (1999, p. 141), postulando entendimento diverso do aqui exposto, acredita que, no julgamento dessa ação, foi obtido um “(...) pronunciamento da Corte Suprema, promissor para o futuro das ações por omissão”.

benefícios da Previdência Social – foi distribuída em 03.05.99 e teve o mérito julgado em 04.05.2000. O Tribunal, por unanimidade, julgou a ação prejudicada.¹⁸

4.6 – Conseqüências jurídicas, políticas e sociais das decisões do STF referentes às omissões inconstitucionais na vigência da Constituição de 1988

Como se pode ver, o Tribunal vem omitindo-se de julgar o mérito ou de decidir favoravelmente às ações de inconstitucionalidade por omissão que envolveram questões socialmente relevantes, como o reajuste do salário mínimo, dentre outras¹⁹. A Corte Magna do País parece oscilar entre a preocupação de evitar que suas deliberações caiam em descrédito – face à grande probabilidade de persistência da omissão legislativa, reforçada pela ausência de sanções aplicáveis a esses casos²⁰ – e o temor de que suas decisões possam criar atritos com os demais poderes constituídos ou afetar a estabilidade da ordem política do País. Isto porque, ainda que a ação direta por omissão não ofereça a possibilidade de aplicar sanções ao poder legiferante omissor, a simples declaração da omissão inconstitucional por parte da Corte Constitucional do País poderia conferir maior legitimidade as demandas sociais redistributivas e fortalecer às reivindicações por efetividade de direitos capazes de colocar em xeque as políticas implementadas pelo bloco de forças no poder.

O certo é que, desde cedo, os ministros tiveram uma consciência nítida a respeito dos impasses vividos pela Corte, tensionada entre as exigências da **racionalidade formal**, inerente ao novo ordenamento jurídico-institucional criado pela Constituição, e da **racionalidade material**, orientada pelos valores e interesses

¹⁸ No período entre maio de 1996 e maio de 2000, o valor do salário mínimo foi fixado por sucessivas reedições de medidas provisórias.

¹⁹ Organização da seguridade social e dos planos de custeio e de benefício (Adin nº 480 e Adin nº 607); benefício mensal de um salário mínimo a idosos e portadores de deficiência (Adin nº 877); revisão da remuneração e irredutibilidade dos salários e dos benefícios dos servidores públicos (Adin nº 1.466); privatização, organização e regulação dos serviços de telecomunicações (Adin nº 1.484); tarifas cobradas pelo sistema financeiro (Adin nº 1.495); revisão geral anual da remuneração dos servidores (Adin nº 2.061);

²⁰ Numa democracia amadurecida o não-cumprimento de decisão de uma Corte Constitucional dificilmente seria admitido, independentemente da previsão de qualquer tipo de sanção.

que comandam as ações dos demais poderes constituídos e das forças políticas e sociais dominantes. O diálogo reproduzido abaixo, entre os Ministros Carlos Velloso e Marco Aurélio de Mello, durante o julgamento do Mandado de Injunção nº 219, dá uma idéia dos questionamentos que estavam colocados, especialmente no tocante ao papel político a ser desempenhado pelo Tribunal:

“O Sr. Ministro CARLOS VELOSO: – O constituinte confiou tanto no Poder Judiciário, que instituiu esta medida judicial [mandado de injunção], justamente porque a experiência demonstrou – infelizmente temos que reconhecer a realidade – que muitos e muitos direitos constitucionais dos cidadãos, dos indivíduos, foram fraudados, frustrados em razão da inércia legislativa, e é isso que a Constituição não quer.

“O Sr. Ministro MARCO AURÉLIO: – Não quer também um impasse!

“O Sr. Ministro CARLOS VELOSO: – Esse argumento do Sr. Ministro MARCO AURÉLIO me parece, realmente, muito interessante. E se houver um impasse? Se o Congresso não legislar? Imaginem V. Exas. o que isso representa em desfavor da harmonia dos Poderes” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 219, p. 122)

O então Presidente do STF, Ministro Néri da Silveira, ao tentar justificar as possibilidades de eficácia da jurisprudência referente ao mandado de injunção, diante do risco de descumprimento das decisões do Tribunal, declarou: “(...) e se o Congresso não quiser [elaborar a lei complementar]? A resposta é: não se pode jamais supor que o Congresso não atenda a uma decisão da Corte Constitucional” (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 219, p. 116). Pelas razões mencionadas anteriormente, o significado do não-cumprimento de uma decisão da Suprema Corte no julgamento de uma ação de inconstitucionalidade por omissão adquire maior gravidade ainda. Por isso, a inefetividade da maior parte dos dispositivos constitucionais, que foram objeto das decisões do Supremo Tribunal nos julgamentos dos mandados de injunção e das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, resulta numa situação político-jurídica ilegítima.

Como se viu anteriormente, o Congresso não cumpriu inúmeras decisões do STF em julgamentos de mandados de injunção. No entanto, apesar das responsabilidades inerentes à Corte Constitucional da República, faltou ao Supremo Tribunal uma clara e decidida vontade política para dar efetividade ao instituto e

tentar coibir as omissões inconstitucionais dos poderes constituídos. Nota-se uma postura idêntica nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão, em relação às quais o Tribunal decidiu não ser cabível a concessão de liminar e, por outro lado, não tem julgado o mérito das ações mais importantes. Em vista disso, a jurisprudência do órgão encarregado de ser o **guarda da Constituição** não tem sido capaz de cumprir a finalidade constitucional do mandado de injunção e das ações de inconstitucionalidade por omissão, permitindo que a omissão dos governos e das maiorias parlamentares tornassem sem efetividade importantes direitos constitucionais.

Além dos direitos que foram mencionados até aqui, diversos outros que dependiam de lei específica ou de lei complementar deixaram de ser implementados ou foram regulamentados em desacordo com os dispositivos da chamada “Constituição Cidadã”. Para demonstrar o significado e a abrangência das omissões inconstitucionais, procedeu-se a um levantamento dos dispositivos da Carta Magna que se referem à elaboração de leis complementares de âmbito federal (**Anexo 1**). Confrontando com as leis complementares aprovadas no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 (**Anexo 2**), verifica-se que apenas uma parte daqueles dispositivos foram objeto de regulamentação (**Anexo 3**), enquanto outra parte expressiva de direitos constitucionais teve sua efetivação plena obstada pelas omissões inconstitucionais das forças dominantes no Congresso Nacional e no Poder Executivo federal (**Anexo 4**). Ressalte-se que esse levantamento não abarca a totalidade dos direitos afetados pela omissão legiferante dos poderes constituídos, uma vez que outros direitos dependiam apenas de leis específicas para serem efetivados.

A omissão inconstitucional decorrente da falta de lei complementar atingiu, dentre outros (**ver Anexos 1 e 4**), os dispositivos constitucionais referentes aos seguintes itens: relação de emprego protegida contra despedida arbitrária (art. 7º, I); direito de greve dos servidores públicos (art. 37, VII); aposentadorias especiais para atividades que prejudiquem a saúde ou a integridade física (art. 40); normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar; perda do cargo de servidor público estável mediante avaliação de desempenho (art. 41); Estatuto da Magistratura (art. 93); organização e competência dos Tribunais, dos juízes de

Direito e das Juntas Eleitorais (art. 121); Estatuto de cada Ministério Público (art. 128); empréstimos compulsórios (art. 148); imposto sobre grandes fortunas (art. 153); dívidas públicas externa e interna e fiscalização das instituições financeiras (art. 163); plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual e normas de gestão financeira e patrimonial das administrações direta e indireta (art. 165 e seguintes); estruturação e funcionamento do sistema financeiro nacional, incluindo a definição das condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras, a determinação de que as taxas de juros reais não poderão ser superiores a 12% ao ano e a definição das punições (crime de usura) para a cobrança acima deste limite (art. 192); regulação do regime de previdência privada (art. 202).

Esse quadro confirma as palavras do Ministro Carlos Velloso, mencionadas anteriormente, de que “(...) muitos e muitos direitos constitucionais dos cidadãos, dos indivíduos, foram fraudados em razão da inércia legislativa (BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 219, p. 122), com a colaboração da jurisprudência e das próprias omissões do Supremo Tribunal Federal, acrescente-se. As omissões inconstitucionais contra os dispositivos da Carta Política resultaram na falta de efetividade de diversos direitos e também permitiram a recepção de grande parte da legislação anterior à promulgação da Constituição de 1988. No próximo capítulo ver-se-á como o Tribunal contribuiu, nos julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade por ação, para que a produção legislativa pós 1988 – combinada com a antiga legislação recepcionada – se efetivasse, em larga medida, no sentido contrário aos dispositivos da Lei Máxima do País.

5 – AS DECISÕES DO STF: AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE E EROSÃO DOS FUNDAMENTOS DEMOCRÁTICOS DA CONSTITUIÇÃO

Neste capítulo, serão analisados os julgamentos do Supremo Tribunal Federal referentes às ações diretas de inconstitucionalidade por ação. Dando seguimento à abordagem desenvolvida no capítulo anterior, pretende-se verificar as hipóteses de trabalho nas situações específicas em que o Tribunal decidiu sobre conflitos de interesse de amplo alcance social, econômico e político. Como já se disse, a discussão das hipóteses e das principais questões problematizadas no decorrer da pesquisa estão focalizadas na análise qualitativa e quantitativa das decisões do STF nos tipos de ação selecionados. Esta análise, por sua vez, teve seus contornos definidos pelas diversas mediações realizadas através do processo de reconstrução sócio-histórica desenvolvido ao longo dos Capítulos 2 e 3.

Para os fins desta pesquisa, a seleção dos documentos está voltada para a delimitação de duas **arenas estratégicas**: (a) conflitos em torno da redistribuição da riqueza (b) disputas que envolvem a possibilidade de alteração no controle político direto ou a limitação da atuação dos aparelhos de Estado. Nessa perspectiva, o tratamento estatístico de determinadas tendências presentes na produção jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal relativa às ações diretas de inconstitucionalidade pode contribuir para demonstrar a amplitude e a densidade econômica, política, social e jurídica dos **casos exemplares** que serão submetidos a uma análise qualitativa.

Assim, as normas legais de âmbito federal são as que condensam o núcleo estratégico das disputas em torno das possibilidades de conservação ou transformação do domínio político e dos mecanismos de concentração ou redistribuição da riqueza socialmente produzida no País. As inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças no poder no período posterior à promulgação da Constituição de 1988¹ estiveram relacionadas principalmente às normas federais referentes aos seguintes assuntos: edições e reedições ilegítimas de medidas provisórias, regulação do sistema financeiro, planos de estabilização econômica, redução de direitos sociais, perdas salariais, redefinição do papel do Estado e privatizações, dentre outros.

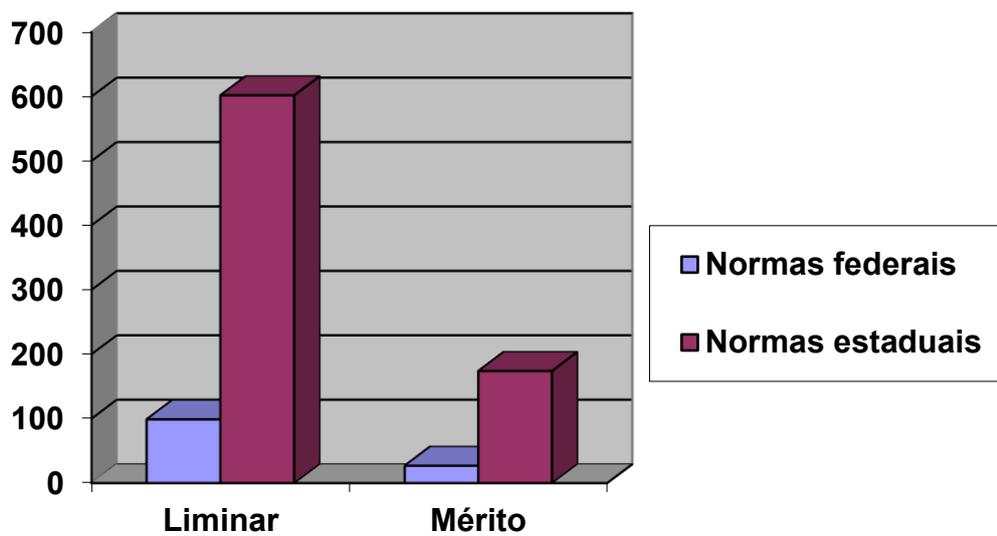
5.1 – As decisões do STF e os interesses predominantes no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade

O primeiro aspecto que chama atenção no perfil dos julgamentos da Suprema Corte brasileira é o fato de que o Tribunal tem concedido decisões favoráveis às ações diretas de inconstitucionalidade que questionam leis estaduais numa proporção significativamente maior do que vem concedendo decisões favoráveis às ações que questionam a constitucionalidade de normas federais. Tomando como referência o balanço dos julgamentos do STF referente ao período compreendido entre 5 de outubro de 1988 e 27 de maio de 1998, realizado pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República (Mendes, 1999, p.3), constata-se que a Corte suspendeu cautelarmente a eficácia de 99 normas federais e de 602 leis estaduais. No mesmo período, a Suprema Corte brasileira declarou, no julgamento do mérito das Adins, a inconstitucionalidade em caráter definitivo de 174 diplomas de âmbito estadual e de 27 normas federais (ver Gráfico 3).

¹ Fortemente marcado pela predominância da ideologia neoliberal em níveis nacional e internacional.

Gráfico 3

**Total de normas que tiveram suspensão sua eficácia por decisão STF, conforme o âmbito do diploma legal contestado (federal ou estadual), no Brasil –
– 05.10.88 a 27.05.98**

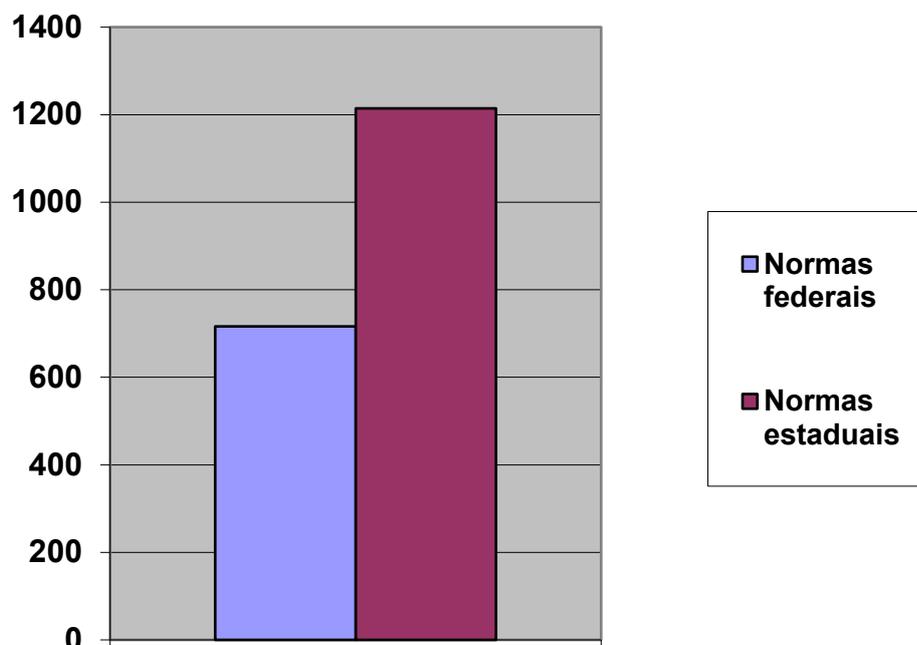


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República, citados por Mendes (1999) em **Teoria da Legislação e Controle da Constitucionalidade: algumas notas**.

Confrontando os dados supracitados, com o número total de Adins impetradas no STF num período bastante aproximado, verifica-se que o percentual de ações deferidas contra normas federais é proporcionalmente menor que o percentual de acolhimento da Corte contra normas estaduais. Conforme levantamento realizado por Werneck Vianna et al. (1999, p.60), correspondente ao interstício entre 05.10.88 e 31.12.98, foram impetradas 716 ações contra normas federais e 1.214 contra normas estaduais, o que corresponde, respectivamente, a 37,1% e 62,9% do total das 1.930 Adins impetradas no STF nesse mesmo período (ver Gráfico 4).

Gráfico 4

**Total de ações diretas de inconstitucionalidade, de acordo com o âmbito do diploma legal contestado (federal ou estadual) no STF, no Brasil –
– 05.10.88 a 1998**

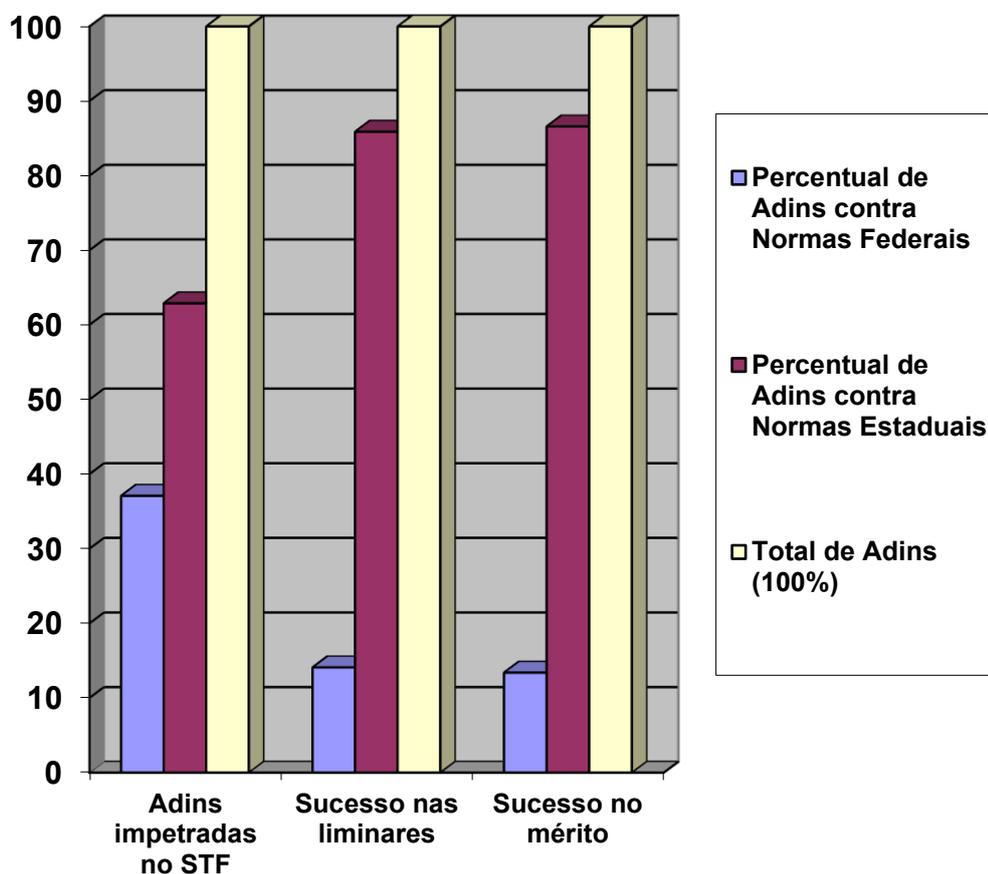


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Werneck Vianna *et al.* **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

A análise das estatísticas apresentadas por Mendes (1999) revela que, do total de normas suspensas pelo STF no julgamento de Adins entre 05.10.88 e 27.05.98, apenas 14,12% das concessões de liminar e 13,43% das ações deferidas no julgamento do mérito eram referentes a normas federais. Todavia o levantamento de Werneck Vianna *et al.* (1999) demonstra que a participação das ações contra leis federais foi de 37,1% do total das Adins impetradas no Tribunal. Assim, embora esse estudo mostre que as ações contra normas estaduais representaram 62,9% do total, elas obtiveram, de acordo com os dados apresentados por Mendes (1999), 85,88% das liminares concedidas e 86,57% das decisões favoráveis no julgamento do mérito (ver Gráfico 5).

Gráfico 5

Taxa de sucesso das ações diretas de inconstitucionalidade contra normas federais e estaduais (liminares e mérito) no STF, no Brasil – 05.10.88 a 1998



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Subchefia de Assuntos Jurídicos da Presidência da República, citados por Mendes (1999) em *Teoria da Legislação e Controle da Constitucionalidade: algumas notas*. Werneck Vianna *et al.* *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

Como se vê, a participação das normas federais no total das Adins que obtiveram êxito (14,12% e 13,43%) é proporcionalmente bastante inferior ao percentual de participação das mesmas na totalidade das ações impetradas (37,1%). A relação entre cada Adin impetrada contra norma federal e as ações que ingressaram contra normas estaduais é de 1 para 1,69. No entanto, no tocante à taxa de êxito, a relação é de, respectivamente, 6,06 (nas liminares) e 6,44 (no mérito) decisões favoráveis contra normas estaduais para cada norma federal declarada inconstitucional. Esse fato demonstra, de modo inequívoco, que a tendência

predominante na jurisprudência do Supremo Tribunal tem sido no sentido de acolher menos as ações diretas de inconstitucionalidade justamente naquele âmbito onde foram decididos os conflitos de interesse socialmente mais relevantes e, também, colocados em jogo direitos, princípios e valores fundamentais para a efetivação da concepção de Estado Democrático de Direito consagrada formalmente pela Carta Política republicana.

O percentual de decisões judiciais favoráveis concedidas pelo Supremo Tribunal Federal também tem variado expressivamente de acordo com os agentes que impetraram as ações diretas de inconstitucionalidade e com os interesses que eles colocam em xeque através das respectivas demandas judiciais. A Tabela 2, elaborada a partir dos dados apresentados por Werneck Vianna et al. (1999, pp.115-137)², ajuda a visualizar dimensões significativas da jurisprudência do STF e do caráter seletivo de seus julgamentos.

No julgamento das Adins, os autores com os maiores percentuais de ações impetradas contra normas estaduais foram também aqueles mais beneficiados por decisões favoráveis da Corte, tanto na apreciação de liminares quanto do mérito: Associação dos Magistrados Brasileiros (71,8% nas liminares e 28,2% no mérito); Procuradoria-Geral da República (61,7% nas liminares e 22,9% no mérito); e governadores estaduais (60,1% nas liminares e 13,7% no mérito).

A seletividade na concessão de decisões favoráveis, pelo STF, apresenta algumas peculiaridades em relação aos interesses em jogo. A primeira delas diz respeito ao objeto preferencial das ações de inconstitucionalidade impetradas contra normas estaduais: 79,9% do total dessas ações questionaram a constitucionalidade de normas referentes à administração pública (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p.67). Nesse mesmo sentido, aproximadamente 70% das Adins propostas pelos governadores referentes ao tema administração pública³ apresentaram o

² As informações obtidas da mencionada pesquisa terão aqui um tratamento analítico e interpretativo distinto daquele adotado pelos respectivos autores. Como se sabe, os fatos não falam por si mesmos. Por isso, com uma atitude de redobrada vigilância epistemológica, realizou-se um trabalho de desagregação e reagrupamento de alguns dados que, orientados por outra perspectiva teórica, apontam para ênfase maior em determinadas dimensões do social pouco exploradas naquele trabalho. Assim, partindo de dados empíricos idênticos aos utilizados pelos autores, mas, ao mesmo tempo, incorporando novas informações quantitativas e qualitativas, chegou-se a algumas conclusões bastante distintas e até mesmo opostas às da referida pesquisa.

³ Com base em uma amostra aleatória de 20% do total das referidas ações.

questionamento de direitos e vantagens obtidas pelo funcionalismo público (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p.78). Os dados mencionados indicam a existência, no julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, de um forte alinhamento entre as decisões do Supremo Tribunal Federal e as políticas de cortes de gastos e de ajuste fiscal impostas aos estados e à União pela agenda neoliberal, traçada por organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Tabela 2:

Taxa de sucesso dos agentes, conforme o âmbito da norma contestada (federal ou estadual) – liminares e mérito – no STF, no Brasil – 1988-98

DISCRIMI- NAÇÃO	ADINs Total de Impetradas	ADINs Contra Norma Federal	ADINs Contra Norma Estadual	TAXA DE SUCESSO NAS LIMINARES (%)	TAXA DE SUCESSO NO MÉRITO (%)
Procuradoria -Geral da República.....	457	95	362	61,7	22,9
Percentual	100,0	20,7	79,3		
Governadores.	507	48	459	60,1	13,7
Percentual	100,0	9,4	90,6		
AMB.....	39	5	34	71,8	28,2
Percentual	100,0	12,8	87,2		
OAB.....	63	27	36	39,7	7,9
Percentual	100,0	42,8	57,2		
Partidos de Esquerda.....	250	201	49	13,6	2,8
Percentual	100,0	73,7	26,3		
Partidos de Centro.....	68	37	31	16,2	4,4
Percentual	100,0	54,4	45,6		

(continua)

DISCRIMI- NAÇÃO	ADINs Total de Impetradas	ADINs Contra Norma Federal	ADINs Contra Norma Estadual	TAXA DE SUCESSO NAS LIMINARES (%)	TAXA DE SUCESSO NO MÉRITO (%)
Partidos de Direita.....	20	11	9	5,0	5,0
Percentual	100,0	55,0	45,0		
Organizações empresariais...	177	115	62	18,9	2,8
Percentual	100,0	65,0	35,0		
Organizações de trabalhadores..	296	157	139	8,5	7,7
Percentual	100,0	53,0	47,0		
Legislativos estaduais.....	24	10	14	12,5	4,2
Percentual	100,0	41,7	58,3		
Não válido.....	18	7	11	0	0
Outros.....	11	3	8	0	0
TOTAL	1930				

FONTE DE DADOS BRUTOS: Werneck Vianna *et al.* **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999, p.60 (Tabela 3) e p. 120 (Tabelas 26 e 27).

Uma segunda peculiaridade, no que se refere aos interesses predominantemente veiculados pelos agentes com maior índice de sucesso nas Adins julgadas pelo STF, está associada às relações e aos vínculos da Procuradoria da República e da Associação dos Magistrados Brasileiros, respectivamente, com os interesses do Poder Executivo e da estrutura do Poder Judiciário. No caso da AMB, os interesses representados são predominantemente relacionados à corporação judiciária e à racionalização das estruturas internas do Poder Judiciário. Já as ações da Procuradoria-Geral da República revelam uma situação paradoxal. Num período marcado, em nível federal, por freqüentes ataques e violações à Constituição, a

Procuradoria da República, de um total de 457 Adins encaminhadas ao STF, impetrou apenas 16 ações contra o Executivo Federal e 66 contra o Legislativo federal (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p.60), o que representa, respectivamente, 3,6% e 14,5% do total.

No tocante ao desempenho político-institucional da Procuradoria Geral da República e à sua relativa inoperância no questionamento às inconstitucionalidades praticadas pela Presidência da República, chamam atenção as constantes denúncias apresentadas por procuradores da República, segundo as quais o Procurador-Geral, Geraldo Brindeiro, deixou de dar seguimento a ações contrárias aos interesses do Governo, bem como a processos criminais contra grandes empresários, lideranças políticas e o crime organizado⁴. Desde o momento em que Brindeiro assumiu o cargo, o número de Adins impetradas anualmente passou a apresentar uma tendência de queda, reforçando uma avaliação bastante difundida pelos procuradores, segundo a qual o Procurador-Geral “(...) é mais conhecido como o engavetador geral da República” (Rodrigues, 1999). A proximidade entre o Procurador-Geral e o Executivo Federal fez com que os procuradores da República passassem a defender, de forma incisiva, “(...) a necessidade de revisão do critério de escolha do Procurador-Geral da República, estabelecendo-se um contrapeso ao poder discricionário hoje detido pelo Presidente da República” (Encontro..., 1999), através da elaboração de lista tríplice pelos membros do Ministério Público Federal.

Numa situação intermediária, no que se refere à taxa de sucesso das ações diretas no STF, aparece a Ordem dos Advogados do Brasil (êxito de 39,7% nas liminares e 7,9% no mérito). Essa posição acompanha a tendência dominante nos julgamentos do STF, que tem se caracterizado pela concessão de um número maior de decisões favoráveis às ações de inconstitucionalidade contra normas estaduais e/ou contra aquelas referentes à administração pública. A OAB promoveu 63 Adins, sendo 36 contra estatutos legais de origem estadual (57,2%) e 27 contra normas federais (42,8%). Das 63 ações, 45 (72,6%) tiveram como objeto a administração pública, e apenas 4 (6,5%) questionaram a política econômica de âmbito federal.

⁴ Segundo a **Folha de São Paulo**, “Sob os auspícios de Brindeiro não prosperaram os inquéritos sobre a compra de votos para a emenda da reeleição. A CPI do Narcotráfico aprovou sua convocação para explicar a demora em levar à Justiça casos de notórias autoridades acusadas de envolvimento com o narcotráfico (RENOVAÇÃO..., 1999).

Entre as 45 referentes à administração pública, 30 (66,66%) foram contra normas estaduais e 15 (33,33%) contra normas federais.

Já entre os autores com menor taxa de sucesso, despontam os partidos políticos (249 contra normas federais e 89 contra normas estaduais) e as organizações representativas de trabalhadores (157 contra normas federais e 139 contra normas estaduais) e de empresários (115 contra normas federais e 62 contra normas estaduais). Esses agentes apresentaram um percentual elevado de ações que questionam normas federais. Das 250 Adins impetradas pelos partidos de esquerda⁵, 201 ações (80,2% do total) foram contra diplomas de origem federal. Juntos, os partidos de esquerda e as associações de trabalhadores e de empresários apresentaram 263 (80,4% do total) das 327 Adins impetradas no STF contra o Executivo Federal (Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 60). Contudo, como será demonstrado a seguir, a jurisprudência do STF também apresenta certas particularidades e distinções seletivas em relação às ações desses agentes.

Embora a Constituição Federal tenha legitimado todos os agentes elencados no art. 103 para atuar, sem qualquer restrição, na defesa da Constituição, a jurisprudência do STF estabeleceu o entendimento de que as entidades de classe só podem propor ação direta de inconstitucionalidade quando houver estrita relação de pertinência entre o objeto da ação e a natureza da representação de seus interesses específicos. Dessa forma, o Tribunal consolidou uma perspectiva limitadora do direito dessas entidades de propor Adins dotadas de interesse público mais geral, reforçando, assim, o perfil corporativista das demandas das referidas organizações. Como bem assinalam Werneck Vianna *et al.* (1999, p. 105), esse entendimento do STF confirma “(...) um velho traço de nossas raízes autoritárias, que sempre recusou ao interesse o acesso à dimensão da razão, monopólio do estado e da classe política”.

Por outro lado, entidades como a CUT, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) e a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (ANDES) sofreram limitação ainda mais abrangente, pois sequer tiveram reconhecida a legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, sob a

⁵ Segundo a classificação adotada por Werneck Vianna *et al.* (1999, pp. 97-99) considera-se, como partidos de esquerda, PT, PDT, PSB, PPS, PCdoB, PV, PCB, PSTU; como partidos de centro, PMDB, PSDB, PL, PTB, PST, PDC, PSD, PTR, PMN, PNA, PMB, PCP e PSC; e como partidos de direita, PFL, PPB, PPR, PRONA e PLP.

alegação de que sua estruturação não preenchia os requisitos previstos na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). Por conta desse caráter restritivo, a jurisprudência da Corte simplesmente deixou de conhecer 142 (48%) das 296 Adins impetradas pelas associações de trabalhadores,⁶ ora por ilegitimidade ativa, ora por falta de pertinência temática. Apesar das restrições fixadas pelo Supremo⁷, parte das demandas específicas das entidades de classe continuaram a apresentar conexões importantes com questões relativas à apropriação da riqueza e ao exercício do poder no País (salários, cobrança de impostos e taxas, cortes de direitos através de edição e reedição ilegítima de medidas provisórias).

Além dos dados já citados na Tabela 2, constata-se também, no julgamento das ações de inconstitucionalidade contra normas federais, diferenças importantes entre as decisões do STF que favoreceram as entidades empresárias e as que beneficiaram as organizações de trabalhadores. Apesar do elevado grau de identificação verificado entre os interesses mais gerais das grandes empresas e as políticas econômicas adotadas pelos últimos governos, ainda assim as Adins dos empresários obtiveram maior sucesso: respectivamente, 18 liminares (15,7%) e cinco decisões no mérito (4,3%), de um total de 115 ações impetradas. Já as entidades de trabalhadores conseguiram apenas uma decisão favorável no mérito (0,64% de sucesso) de um total de 157 Adins contra normas federais encaminhadas ao Supremo Tribunal.⁸

Na medida em que a jurisprudência do STF limitou a abrangência das ações de inconstitucionalidade das associações de classe ao âmbito dos interesses particulares inerentes à identidade associativa da respectiva entidade e excluiu da arena de disputa das Adins agentes coletivos importantes como as centrais sindicais

⁶ Na análise dos dados, Werneck Vianna et al. (1999, p.106) indicam 43% de **não conhecimento** nas Adins das associações de trabalhadores e da Associação dos Magistrados Brasileiros. O agrupamento dos dados é problemático, pois os desagregando chega-se a 48% de **não conhecimento** nas ações das entidades de trabalhadores, enquanto, nas ações impetradas pela AMB, o índice de não-conhecimento é de apenas 5,1% (duas das 39).

⁷ Para um levantamento mais abrangente das limitações estabelecidas pelo STF, ver Sanches (1997).

⁸ Werneck Vianna et al. (1999, p. 133-34) agruparam indistintamente os dados sobre o julgamento das Adins das associações de trabalhadores e da Associação dos Magistrados Brasileiros. Ao contrário das decisões de mérito, não foi possível obter informações suficientes para desagregar os dados referentes às liminares. É possível apenas estimar o limite máximo de sucesso que as entidades de trabalhadores podem ter alcançado nas liminares contra normas federais: nove (6,5%) de um total de 139 pedidos. O sucesso da AMB no mérito das ações contra normas federais foi de 40% (dois em um total de cinco pedidos).

(CUT e CGT), o centro da disputa pela redistribuição da riqueza e do poder, no plano jurídico, passou a condensar-se nas ações dos partidos políticos. No entanto, a posição relativa de cada partido político no sistema de poder condiciona de modo diferenciado o grau de importância e o significado que devem ser atribuídos aos resultados obtidos pelas Adins promovidas pelos mesmos.

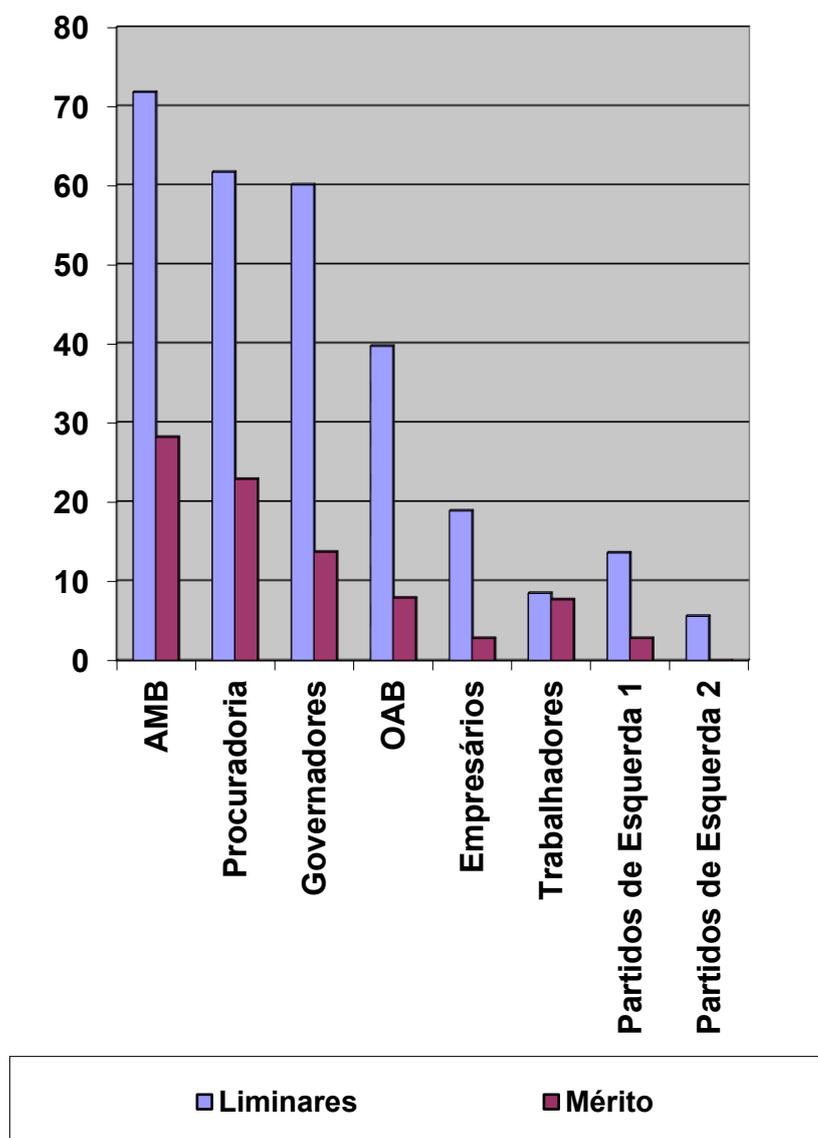
Nesse sentido, as 250 Adins impetradas pelos partidos de esquerda apresentam-se como um recurso das forças políticas minoritárias contra as tentativas de imposição da vontade ilimitada do bloco de forças no poder. No caso dos partidos de direita, o pequeno número de ações impetradas (20) no período investigado explica-se pela presença constante dos mesmos na composição das coalizões majoritárias: como parte integrante do Governo, não teriam, via de regra, motivos para contestar as inconstitucionalidades cometidas pelo Executivo ou pelo seu bloco de sustentação parlamentar. Os partidos de centro, por sua vez, encontram-se numa posição intermediária (68 ações impetradas), em consequência de suas oscilações conjunturais quanto à maior ou menor participação nas coalizões de governo.

As Adins impetradas pelos partidos de esquerda, em consequência das orientações ideológicas e programáticas, bem como da base social e dos interesses que buscam representar, distinguem-se claramente das ações dos demais partidos. As ações de inconstitucionalidade dos partidos de esquerda condensaram grande parte dos conflitos de interesses mais importantes do período, transformando o Supremo Tribunal Federal numa arena de disputa estratégica para a efetivação de determinadas possibilidades de redistribuição da riqueza socialmente produzida e de controle do poder político. No seu conjunto, os partidos de esquerda propuseram 250 Adins, sendo 201 (80,2%) contra normas federais e apenas 49 (19,8%) contra leis estaduais. Contudo, apesar do sistemático desrespeito à Constituição Federal no período analisado, especialmente por parte do Executivo e do Legislativo Federais, a taxa de sucesso dos partidos de esquerda nessas ações tem sido baixa: 13,6% nas liminares e 2,8% no mérito⁹.

⁹ Das sete Adins dos partidos de esquerda deferidas no mérito, três (42,9%) referiam-se a leis estaduais e quatro (57,1%) questionavam normas federais.

Gráfico 6

Taxa de sucesso nas ações diretas de inconstitucionalidade, por agente (liminares e mérito) no STF, no Brasil – 05.10.88 a 1998



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Werneck Vianna *et al.* *A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

NOTA: os dados lançados em **Partidos de Esquerda 1** referem-se ao total de Adins impetradas e em **Partidos de Esquerda 2** apenas às 54 Adins relacionadas à gestão da economia.

Como se vê, os agentes que mais questionaram os interesses estratégicos do bloco de forças dominante no poder, implementados, em grande medida, por meio de normas federais inconstitucionais, ficaram situados entre os que menos obtiveram decisões favoráveis da Corte. Dessa forma, evidencia-se um dos aspectos centrais da dinâmica estruturante da jurisprudência do Tribunal Constitucional brasileiro: quanto mais as Adins aproximam-se das questões fundamentais que envolvem os interesses e os projetos políticos das classes dominantes, menor é o número de decisões favoráveis às ações de inconstitucionalidade. Assim, no que se refere à política econômica¹⁰, os partidos de esquerda ingressaram com 54 Adins¹¹ e obtiveram apenas três liminares favoráveis, no todo ou em parte. No mérito, nenhum pedido foi acolhido (Werneck Vianna *et al.*, pp. 129-130).

A análise quantitativa das Adins julgadas pelo STF demonstra que o Tribunal tem decidido de maneira seletiva. No período investigado, os interesses favorecidos pela Corte foram predominantemente aqueles vinculados à implementação das políticas de caráter neoliberal. Assim, de um lado, constata-se um elevado índice de decisões favoráveis às Adins contra normas estaduais que visavam à viabilização do ajuste fiscal pelos governos estaduais – especialmente através de cortes de direitos e vantagens dos servidores públicos – e à racionalização da administração das diversas esferas do Estado brasileiro. E, de outro lado, verifica-se um reduzido número de decisões favoráveis às ações de inconstitucionalidade contra as políticas implementadas pelo bloco de forças dominantes no poder, em nível federal, principalmente no julgamento daquelas ações que condensaram as maiores possibilidades de apropriação e redistribuição da riqueza social (política salarial, planos de estabilização econômica, privatizações, implementação de direitos sociais) e de controle do poder político (uso arbitrário de medidas provisórias, emenda da reeleição, dentre outras).

¹⁰ Planos de estabilização, política salarial, privatizações, estruturação do sistema financeiro, etc.

¹¹ Os partidos de centro impetraram três ações de inconstitucionalidade relacionadas à política econômica, e os de direita, apenas uma.

5.2 – As decisões do STF: integração das análises quantitativa e qualitativa

As conexões existentes entre as decisões do Supremo Tribunal Federal e determinados interesses dos grupos e classes dominantes na sociedade brasileira, apresentadas acima na forma de uma radiografia estatística, também são realçadas pela observação privilegiada de determinados agentes sociais, o que permite visualizar as decisões do Tribunal a partir da dinâmica e das mediações concretas que permeiam as relações sociais. Um dos agentes entrevistados¹² caracteriza o posicionamento assumido pela Corte em julgamentos estratégicos da seguinte forma:

“De certa maneira, alguns temas têm sido tratados como tabús pelo Supremo. Por exemplo, as privatizações e, enfim, todas as questões mais intrincadas dos modelos econômico e político implantadas, vamos dizer assim, desde o governo Sarney, aceleradas no governo Collor e talvez exacerbadas no governo Fernando Henrique Cardoso. Em relação a essas questões a posição do Supremo tem sido muito conservadora. Conservadora no sentido de que, com a preocupação de não criar algum constrangimento com o Poder Legislativo ou com o Poder Executivo, o Tribunal as vezes perde a noção de que é o cidadão que está sendo atingido, de que ali está se violando direitos”.

O entrevistado assinala que “(...) a cúpula do Poder Judiciário sofre injunções políticas desde a forma de investidura dos seus membros até a dependência do Poder Executivo para a liberação dos recursos necessários ao funcionamento dos órgãos da Justiça no País”, pois a autonomia e a independência financeiras são mais formais que reais. Isso contribui para que o STF ora apresente avanços significativos, ora “(...) faça retrocessos também significativos. A sensação que dá é que Ele não progride, mas pendula em função exatamente do tipo de interesse”.

Quanto às conexões entre as decisões do Supremo Tribunal mais relevantes do ponto de vista econômico, político e social e os interesses em jogo nos respectivos julgamentos, o Procurador da República afirma o seguinte:

¹² Derocy Giacomo Cirillo da Silva, tem 51 anos, é Procurador da República, ingressou no Ministério Público Federal na primeira turma de procuradores que assumiu após a promulgação da Constituição de 1988, foi advogado do Banco Central e do INCRA, é formado em Direito e Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

“Eu acredito que os poderes de Estado são a cara da sociedade, no sentido de pressões e de posições hegemônicas. Nenhum dos poderes de Estado perde a percepção de que o país possui ainda situações de hegemonia e de submissão. É só olhar os casos históricos que aparecem no *site* do Supremo na *internet* para ver que efetivamente o STF, algumas vezes, esteve a serviço das idéias políticas das elites então em vigor. Com certeza, eu não tenho dúvida disso. A própria decisão do Supremo sobre o bloqueio dos cruzados novos se deu – isso foi uma coisa fantástica – por perda de objeto, porque tinham sido devolvidos os recursos. Isto autoriza tal conclusão”.

Apesar da relevância das observações feitas até aqui, uma compreensão mais abrangente do significado dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal requer a análise qualitativa de **casos exemplares** relacionados às **arenas decisórias** estratégicas definidas por esta pesquisa, quais sejam, as Adins que condensaram as maiores possibilidades de apropriação e redistribuição da riqueza social e de controle do domínio político na sociedade brasileira. Como se verá a seguir, os casos selecionados são exemplares também pela relevância da argumentação jurídica que eles contêm. Todavia a pesquisa procura desenvolver uma interpretação menos centrada nos aspectos doutrinários e jurisprudenciais e mais identificada com uma perspectiva sociológica voltada para o dimensionamento do significado social, econômico e político de determinadas decisões do STF.

A descrição de Werneck Vianna *et al.* (1999) apresenta dados quantitativos importantíssimos. Nesta investigação, alguns desses dados foram reprocessados a partir de uma perspectiva teórica e interpretativa distinta, o que permitiu indicar a predominância de algumas tendências opostas àquelas sugeridas pelos referidos autores (ver Capítulo 3, pp. 88-89), especialmente no que se refere ao papel efetivamente cumprido pelo STF e ao entrelaçamento específico existente entre as decisões do STF e as formas de dominação constitutivas das relações sociais no Brasil. Essa ruptura teórico-metodológica, operacionalizada através da desagregação e do reagrupamento dos dados sob uma perspectiva interpretativa distinta, contribui para realçar a importância da integração da análise dos resultados quantitativos com a análise qualitativa de um conjunto de casos exemplares representativos das contradições existentes na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Para tal fim, selecionamos, a partir das arenas decisórias de maior interesse para a investigação das hipóteses indicadas por esta pesquisa, os **casos**

exemplares de inconstitucionalidade: (a) no uso abusivo de medidas provisórias; (b) na implementação de planos econômicos e de políticas salariais; (c) na regulação do sistema financeiro; (d) nas privatizações de empresas estatais; (e) na concorrência desigual pelo poder gerada pela emenda da reeleição.

5.3 – Inconstitucionalidades na edição e reedição de medidas provisórias

Não obstante o caráter excepcional da medida provisória e os critérios estabelecidos pela Constituição para o uso dessa prerrogativa presidencial, os governos constituídos após a promulgação da Magna Carta passaram a utilizá-la de modo abusivo, extrapolando os limites constitucionais. Numa escalada sem precedentes, as medidas provisórias foram utilizadas amplamente, sem a observância dos critérios de relevância e urgência e, o que é ainda mais significativo, valendo-se do artifício da reedição para revalidar as medidas que, segundo a norma constitucional, deveriam perder a eficácia desde a edição se não fossem convertidas em lei pelo Congresso Nacional no prazo de 30 dias. O texto constitucional conferiu um caráter excepcional e bastante limitado ao uso de medidas provisórias:

“Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. Parágrafo único: As medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes” (BRASIL. Constituição (1988), 2000).

A crescente hipertrofia do Poder Executivo, mediante o uso ilegítimo das medidas provisórias, coloca em relevo a tensão existente na sociedade brasileira entre a tradição autoritária do Estado brasileiro e a tentativa de implementar uma efetiva democracia constitucional no País. Como se verá a seguir, a utilização de medidas provisórias, além dos limites permitidos pela Constituição, tem contribuído

para a consolidação de um processo político-institucional ilegítimo, marcado pela ruptura com o princípio constitucional da separação de poderes, decorrente da invasão e da absorção da competência primária do Legislativo na produção das normas, bem como do esvaziamento do parlamento enquanto expressão da soberania popular e esfera de discussão pública das deliberações políticas fundamentais.

Todavia é preciso estabelecer uma clara distinção entre a definição jurídico-doutrinária do problema e a forma como ele se expressa no plano das relações de poder concretas. A definição jurídica tende a caracterizar o uso abusivo de medidas provisórias como a “(...) superposição da vontade unipessoal do Presidente da República” (BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 239.286, p. 3) às atribuições constitucionais do Congresso Nacional. Tal interpretação, expressa pelas palavras do Ministro Celso de Mello, ignora o fato de que esse procedimento político só tem sido possível graças à cooperação sistemática das coalizões majoritárias¹³ formadas no âmbito do Legislativo Federal: as medidas provisórias são utilizadas pelo bloco de forças dominantes no poder para impor mais facilmente suas políticas, sem ter que enfrentar as resistências e o desgaste próprios dos enfrentamentos na arena parlamentar, sempre mais sensível às pressões populares.

Assim, na medida em que a edição e a reedição arbitrária de medidas provisórias sintetizam uma política de colaboração entre o Governo e a maioria parlamentar que lhe dá sustentação¹⁴, o exercício do **poder de fato** da maioria – mesmo que ilegítimo face aos parâmetros constitucionais – passou a ser a tradução das limitações impostas à pluralidade da representação parlamentar, à participação política das minorias e, em última instância, à participação da sociedade civil no controle das decisões políticas que deveriam ser debatidas publicamente no Congresso Nacional.

A sistemática violação da Carta Política do País pela uso abusivo de medidas provisórias reforçou a posição do Supremo Tribunal Federal como arena

¹³ Abranches (1988) demonstra que, sobretudo a partir da década de 50, o presidencialismo brasileiro tem se caracterizado pela formação de coalizões que buscam assegurar a maioria parlamentar necessária à estabilidade dos governos. À exceção do governo do Presidente Collor, os demais governos eleitos após o início da redemocratização do País têm mantido essa mesma característica.

¹⁴ Octavio Amorim e Paulo Tafner (apud Werneck Vianna *et al.*, 1999, p. 50) assinalam que os partidos, ao formarem coalizões de governo, “(...) estabelecem mecanismos não institucionais de supervisão e controle sobre a ação do Executivo, entre os quais o acesso e participação na formulação de políticas de governo.

estratégica de disputa dos principais conflitos de interesse que permeiam a sociedade brasileira, colocando, assim, no centro da problemática relacionada à efetividade dos direitos constitucionais, a discussão a respeito do papel realmente cumprido pelo Tribunal e de sua adequação ou não ao papel formal de guarda da Constituição, responsável por assegurar a efetividade dos direitos nela inscritos e repelir as inconstitucionalidades cometidas pelos poderes constituídos.

No que se refere às tentativas de se coibir a edição e a reedição abusivas de medidas provisórias, as decisões do STF não apresentam um balanço favorável à afirmação do Estado Democrático de Direito idealizado pela chamada “Constituição Cidadã”. O aspecto positivo fica por conta do julgamento da Adin nº 293, no qual a Corte deliberou pela inconstitucionalidade da reedição de medida provisória, quando expressamente rejeitada pelo Congresso Nacional¹⁵. A fundamentação dessa decisão parecia indicar que o STF consideraria inconstitucional qualquer forma de reedição de medidas provisórias. O relator, Ministro Celso de Mello, assinalou que

“Nesse procedimento, as medidas provisórias, ou são aprovadas e, neste caso, convertem-se em leis (as denominadas leis de conversão) ou, então, deixam de ser convertidas em leis, quer por decurso do prazo constitucional de 30 dias (hipótese de decadência), quer por expressa deliberação parlamentar (hipótese de rejeição)” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293, p. 27).

No mesmo sentido, expressaram-se os Ministros Célio Borja, Néri da Silveira e Octávio Galloti. Segundo este último, “(...) a perda da eficácia de uma medida provisória, desde a sua edição, é causa necessária e inseparável da sua

¹⁵ O julgamento da Adin nº 293, realizado em 06.06.90, entrou para a história do STF como um marco importante para a afirmação da supremacia da Constituição frente ao abuso de poder praticado pela Presidência da República. Por unanimidade dos votos, os ministros do STF suspenderam a eficácia e a aplicabilidade da MP nº 190, por esta ser a reedição – ainda que com algumas alterações – de medida provisória idêntica (MP nº 185), rejeitada pelo Congresso Nacional. O voto do Ministro Celso de Mello, definido por juristas e magistrados como **antológico**, salientou que o respeito incondicional às normas constitucionais constitui requisito essencial ao exercício legítimo do poder. “Ao contrário, o poder absoluto exercido pelo Estado inviabiliza a prática efetiva das liberdades e o exercício dos direitos e garantias individuais ou coletivos. Por isso mesmo, a sujeição do poder estatal a regras jurídicas claramente definidas e formalmente pré-estabelecidas no instrumento constitucional revela-se consequência necessária da técnica de racionalização do poder, a qual visa, em última análise, por meio de sistemas institucionalizados de controle, a impedir, no processo governamental, o abuso de poder” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293, p. 43).

não-conversão em lei no prazo de 30 dias – está no art. 62, parágrafo único da Constituição” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293, p.71).

Todavia, apesar da fundamentação explicitada na Adin nº 293, a decisão majoritária do STF no julgamento da Adin nº 295 foi no sentido de considerar válida a reedição de medida provisória e a convalidação dos efeitos das medidas anteriores com o mesmo teor, quando não apreciadas pelo Legislativo no prazo de 30 dias. Mesmo o texto constitucional estabelecendo claramente que as medidas provisórias perderão a eficácia desde a edição, se não convertidas em lei no prazo definido pelo artigo 62, o Tribunal autorizou a anomalia inconstitucional da revalidação por decurso de prazo. A Corte estabeleceu ainda que, exceto em casos excepcionais, a definição da relevância e urgência fica exclusivamente ao arbítrio do juízo político do Presidente da República.

Como se vê, há uma dissociação lógica entre a fundamentação expressa nos votos da Adin nº 293 – especialmente no que se refere à observância estrita do prazo de 30 dias previsto pelo art. 62 para a perda imediata da eficácia de medida provisória não apreciada e a conseqüente impossibilidade de convalidação de seus efeitos por reedição – e a decisão na Adin nº 295, que legitimou a reedição ilimitada de medidas provisórias e a convalidação dos efeitos das anteriores não apreciadas pelo Congresso. Essa dissociação já havia sido explicitada pelo Ministro Aldir Passarinho no transcurso da votação da Adin nº 293. Num primeiro momento, no mesmo sentido dos ministros supracitados, ele reiterou que

“A Medida Provisória, assim, se configura em um ato de natureza especial e, de uso excepcional, pela necessidade de pressupostos que a devem justificar; possui força de lei até a sua conversão em lei, posto que, então, a sua força passa a decorrer da natureza desta, ou até a sua rejeição, quer, aí, pela sua não-conversão em lei no prazo de trinta dias, ou pela expressa manifestação formal do Congresso Nacional em tal sentido” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293, p.75).

No entanto, logo em seguida, o Ministro propôs – sem qualquer justificativa que pudesse, ainda que precariamente, estar amparada em preceitos constitucionais ou mesmo na lógica formal – um desdobramento teórico paradoxal:

“Os efeitos decorrentes da não-conversão em lei, conforme tenha isso ocorrido pelo simples decurso de prazo, ou por manifestação expressa do Congresso Nacional, não são porém iguais, segundo entendo (...) No caso, não tendo sido a Medida convertida em lei, em face, apenas, do decurso de prazo de trinta dias, por não ter, durante ele, havido manifestação do Congresso Nacional, não se há de considerar como tendo havido, mesmo implicitamente, rejeição” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293, p.75).

O radical antagonismo existente entre o entendimento majoritário firmado no julgamento da Adin nº 295 e o que determina o artigo 62 da Carta Magna da República, deixa em aberto questões que a jurisprudência do STF aparentemente não se propõe a resolver: como podem ser os efeitos opostos ao que determina expressamente o dispositivo constitucional? Quais as normas constitucionais ou os princípios jurídicos e doutrinários que justificam esse tipo de interpretação? Enfim, quais as mediações racionais realizadas para se chegar a resultado tão paradoxal?

A falta de justificativas no plano da **racionalidade formal** sugere que as mesmas devam ser buscadas no âmbito da **racionalidade material**, ou seja, nas conexões existentes entre os posicionamentos assumidos pela maioria dos ministros no julgamento da ação e determinados valores e interesses sociais não legitimados juridicamente pela Constituição.

O relator da Adin nº 295, Ministro Paulo Brossard (voto vencido, juntamente com os Ministros Carlos Velloso e Celso de Mello), esclareceu que a reedição de medidas provisórias não apreciadas pelo Congresso em 30 dias conspira “contra a letra expressa da Constituição” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 295, p. 238) e, por isso, representa “(...) a subversão dos seus pressupostos, fazendo do provisório o permanente” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 295, p. 235). Amparado em rica argumentação doutrinária, o relator enfatizou que o expediente da reedição representa a assimilação, pelo Executivo, da competência privativa do Congresso Nacional para disciplinar as relações jurídicas decorrentes da não-conversão de medida provisória em lei. No juízo do Ministro Brossard, tal procedimento é um traço característico de regimes autoritários, “(...) de singular gravidade pelo que representa de subversão ao sistema da Constituição, que é de ontem, e já está assim profanada” (BRASIL. STF.

Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 295, p. 238). Brossard também alertou para as diferenças existentes entre o princípios democráticos do novo ordenamento constitucional e a prática autoritária adotada durante a ditadura militar, baseada na aprovação de lei por decurso de prazo:

“No regime anterior ocorria o contrário em relação ao Decreto-Lei. Não aprovado este em 60 dias, ou não rejeitado nesse prazo, o Decreto-Lei era tido como aprovado. O tempo corria a favor do Poder Executivo. E é notório, tornou-se corrente a maioria não votar o Decreto-Lei, nem mesmo dar número para que a sessão pudesse realizar-se e proceder-se a votação. Agora é o inverso. Não aprovada a medida provisória em 30 dias, ela perde a eficácia, desde sua edição, tal como se tivesse sido rejeitada formalmente. Em consequência, a maioria, exatamente por ser maioria, é que tem de comparecer, dar número e votar a medida para que ela possa converter-se em lei, sob pena da sanção constitucional ser inevitável e inexorável” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 295, p. 237).

Apesar dos consistentes argumentos apresentados pelo relator, em parte realçados pela própria argumentação da corrente majoritária,¹⁶ o Pleno do STF decidiu pela validade dos efeitos de medidas provisórias sucessivamente reeditadas, permitindo a adoção de procedimento idêntico ao da anacrônica aprovação por decurso de prazo e antagônico aos preceitos estabelecidos pela Constituição de 1988. Dessa forma, a Corte Magna deixou aberto o caminho para o exercício ilimitado e ilegítimo do poder pelo Executivo, respaldado pelas coalizões majoritárias formadas no âmbito do Poder Legislativo. As virtualidades autoritárias do uso arbitrário de medidas provisórias, já claramente delineadas pelo governo do Presidente Collor de Mello, na época do julgamento da Adin nº 295, viriam a se confirmar nos governos seguintes, em escala crescentemente ampliada (ver Tabelas 3 e 4), com a consequente desestruturação do ordenamento jurídico-institucional definido pela Constituição de 1988.

¹⁶ O Ministro Célio Borja assinalou que “A regra de ouro da vida parlamentar é que o dever de dar quorum é da maioria; a maioria é que integra o *quorum*” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 295, p. 252). O Ministro Sepúlveda Pertence reconheceu que “(...) se a salvação da Pátria fosse impedida por liminar do Supremo, o Congresso acharia forma de, em 24 horas, votar a medida provisória” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 295, p.245). E o Ministro Moreira Alves enfatizou que “Quando há vontade política da maioria essa votação pode verificar-se em prazo mínimo” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 295, p.245).

Tabela 3

Edição e reedição de medidas provisórias, por governo, no Brasil – 05.10.88 a 30.06.00

DISCRIMI- NAÇÃO	GOVERNOS					TOTAL
	José Sarney	Fernando Collor	Itamar Franco	Fernando Cardoso 1º	Cardoso 2º	
Originárias.....	125	87	141	160	57	570
Reeditadas						
Do mesmo (1).	22	73	364	1.750	1.458	3.667
De anterior (2).	–	–	–	699	117	816
TOTAL.....	147	160	505	2.609	1.632	5.053
Convertidas.....	109	66	118	82	41	416
Revogadas.....	2	5	5	11	4	27
Sem eficácia....	5	5	15	3	1	29
Rejeitadas.....	9	11	–	1	–	21
Tramitando.....	–	–	3	40	35	78

FONTE: BRASIL. Presidência da República. Brasília, DF, 2000. (Atualizado em 30.6.2000).

(1) Reedições de medidas editadas no Governo. (2) Reedições de medidas editadas em Governos anteriores

A edição e a reedição abusivas de medidas provisórias permitiram ao bloco de forças no poder implementar suas políticas de forma unilateral, sem discussão com a sociedade civil e com as forças políticas minoritárias no parlamento. A estratégia das coalizões majoritárias consistiu em impor o teor das medidas provisórias como fato consumado e, ao mesmo tempo, evitar ao máximo a apreciação das mesmas no Congresso Nacional, enquanto houvesse riscos de derrota nas votações ou desgaste político perante a opinião pública.

A utilização ilegítima de tais procedimentos chegou a tal ponto que praticamente todas as questões econômicas, políticas e sociais relevantes foram

implementadas por meio de medidas “provisórias”, reeditadas indefinidamente. Dentre inúmeros exemplos idênticos, podemos citar a definição do valor do salário mínimo (a Lei 9.971, de 18.05.2000, fixou o valor do salário mínimo desde 1996, ao convalidar os efeitos de diversas medidas provisórias, dentre elas a MP nº 1945, reeditada 50 vezes) e a regulamentação do Plano Real (73 reedições, durante seis anos).

Tabela 4

Edição e reedição de medidas provisórias e de leis ordinárias, por governo, no Brasil – 05.10.88 a 30.06.00

GOVERNOS	MEDIDAS PROVISÓRIAS EDITADAS E REEDITADAS	LEIS ORDINÁRIAS EDITADAS
José Sarney		
(05.10.88-15.03.90).....	147	(1) 328
Collor de Mello		
(15.03.90-01.10.92).....	160	(2) 463
Itamar Franco		
(01.10.92-31.12.94).....	505	(3) 503
Fernando Cardoso		
1º Governo		
(1º.01.95-31.12.98).....	2.609	(4) 804
2º Governo		
(1º.01.99-30.06.00).....	1.632	(5) 197
TOTAL	5.053	2.295

FONTE: BRASIL. Presidência da República. Brasília, DF, 2000. (Atualizado em 30.6.2000).

(1) Da 7.676/88 à 8.004/90. (2) Da 8.005/90 à 8.468/92. (3) Da 8.469/92 à 8.972/94. (4) Da 8.973/95 à 9.777/98. (5) Da 9.778/98 à 9.975/00.

No período correspondente, respectivamente, aos cinco anos do primeiro mandato e aos 18 meses do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram editadas ou reeditadas 4.241 medidas provisórias¹⁷ (dados atualizados até 30.06.2000). No mesmo interstício de tempo, o Congresso Nacional editou apenas 1.001 leis ordinárias. Porém, a iniciativa da maior parte das leis ordinárias aprovadas pelo Legislativo durante os três mandatos presidenciais imediatamente posteriores à promulgação da Constituição de 1988 também foi do Poder Executivo, como mostra a Tabela 5.

Tabela 5

Leis ordinárias aprovadas no Congresso Nacional, de acordo com a origem do projeto, no Brasil – 15.03.90 a 31.12.98

GOVERNOS	LEIS ORDINÁRIAS		
	ORIGINADAS NO EXECUTIVO	ORIGINADAS EM OUTRAS INSTÂNCIAS	TOTAL
Collor de Mello.....	324	140	464
Itamar Franco.....	292	212	504
Fernando Cardoso.....	773	196	969

Fonte: Dados obtidos de: BRASIL. Presidência da República. Normas editadas por ano, 1999.

Após uma década de uso abusivo das medidas provisórias, o Ministro Celso de Mello destacou “o componente autoritário de que se acham inquestionavelmente impregnados esses atos executivos com força de lei” (BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 239.286, p. 4). Para o magistrado, trata-se de uma prática descaracterizadora da natureza mesma do regime de governo consagrado na Constituição da República, na medida que se consolidou “(...) o progressivo controle hegemônico do aparelho de Estado, decorrente da superposição da vontade

¹⁷ Apenas para se ter um termo de comparação, nos seis anos de mandato do último Presidente indicado pelo regime militar, General João Figueiredo (1979-85), foram editados 593 decretos-lei (BRASIL. Presidência da República, 1999).

unipessoal do Presidente da República, em função do exercício imoderado da competência extraordinária que lhe conferiu o art. 62 da Constituição” (BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 239.286, p. 3).

5.4 – Inconstitucionalidades nos planos de estabilização econômica e na política salarial

Os planos de estabilização econômica – Planos Collor I e II e Plano Real - implementados após a vigência da Constituição de 1988, sob o pretexto de equacionar os graves problemas econômicos do País, adotaram inúmeras medidas flagrantemente inconstitucionais. Somente no lançamento do Plano Collor I, podem ser elencadas 17 medidas provisórias¹⁸, cujo teor apresentava inconstitucionalidades relevantes (Arantes, 1997 e Vieira, 1994, dentre outros), de amplo alcance social. Além do Programa Nacional de Desestatização (MP nº 155)¹⁹, podem ser citados, resumidamente, os seguintes itens estratégicos regulamentados por estas medidas:

a) o expurgo da inflação referente ao período de 15.02.90 a 15.03.90, adotado pela nova política salarial (MP nº 154), que representou expressiva perda de renda para amplos segmentos da sociedade brasileira²⁰. Não obstante, a jurisprudência do STF não reconheceu as perdas salariais dos trabalhadores;

b) o bloqueio dos ativos financeiros privados pelo Banco Central (MP nº 168), que impôs arbitrariamente um empréstimo compulsório e que, como tal, só poderia ser criado mediante aprovação de lei complementar. Apesar da evidente inconstitucionalidade do bloqueio dos cruzados, o STF não concedeu nenhuma liminar requerida com a finalidade de suspender a eficácia da MP nº 168. O mérito da questão só foi apreciado pelo Supremo Tribunal depois que os prejuízos das inconstitucionalidades praticadas já haviam se consumado e não podiam mais ser reparados;

¹⁸ Medidas Provisórias nº 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 167, 168, 169, 170 e 173.

¹⁹ Este item será retomado mais adiante, na análise do caso das privatizações.

²⁰ O expurgo da inflação do Plano Collor I representou para os trabalhadores uma perda salarial de 84,32%, relativa ao Índice de Preços ao Consumidor no período de 16 de fevereiro a 15 de março de 1990.

c) a proibição da concessão de liminares – em mandados de segurança, ações ordinárias e cautelares – contra as medidas provisórias fundamentais do referido plano econômico (MPs nº 151, 154, 158, 160, 161, 162, 164, 165, 167, 168), estabelecida pela Medida Provisória nº 173²¹. Além de afrontar o princípio constitucional fundamental da harmonia e independência entre os Poderes (art. 2º), a MP nº 173 suprimiu um direito inscrito nas garantias fundamentais da chamada “Constituição Cidadã”, que, no seu famoso art. 5º, inciso XXXV estabelece, de maneira categórica, que “(...) a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Em que pese à flagrante inconstitucionalidade da MP nº 173, o Tribunal, no julgamento da Adin nº 223, impetrada pelo PDT, indeferiu o pedido de suspensão cautelar da vigência do diploma impugnado.

Tomando como ponto de partida a decisão do Supremo no julgamento da Adin nº 223, é possível traçar, de forma exemplar, a trajetória de oscilações e contradições que têm marcado a jurisprudência do Tribunal. Nesse caso, o STF indeferiu o pedido de liminar para suspender a eficácia da MP nº 173 (que proibia a concessão de liminares contra as inconstitucionalidades do plano econômico) e remeteu ao controle difuso “(...) o exame judicial em cada caso concreto da constitucionalidade, incluída a razoabilidade, da aplicação da norma proibitiva da liminar”. (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p. 1). Apesar de não atender integralmente às expectativas do Governo, a omissão de julgar da Corte assegurou o tempo e a margem de manobra necessárias para que a política econômica continuasse sendo implementada.²²

Os Ministros Paulo Brossard e Celso de Mello, votos vencidos no julgamento, apontaram as conseqüências nefastas da MP nº 173 (concebida como uma escudo jurídico para manter as inconstitucionalidades das demais medidas do plano) sobre os direitos fundamentais da cidadania e sobre o ordenamento jurídico democrático. Brossard destacou que a proibição da concessão de liminares em

²¹ Esta MP foi reeditada seis vezes – Medidas Provisórias nº 181, 182, 186, 192, 197 e 198 –, até ser transformada na Lei nº 8.076/90.

²² Vieira (1994) observa que, embora a decisão da Corte não fosse a ideal para os objetivos do Governo, ainda assim era “(...) bastante interessante, pois que de um ponto de vista absolutamente racional, o número de cidadãos indignados que buscaria o judiciário para afastar a incidência das medidas arbitrárias do governo, sempre seria menor do que a totalidade dos cidadãos atingidos por uma decisão do Supremo Tribunal Federal”.

mandado de segurança retirava do cidadão a proteção judicial rápida e eficaz contra a consumação de ameaça a direitos constitucionais fundamentais, bem como a possibilidade de evitar a irreparabilidade dos danos causados.²³ O Ministro declarou que, sem a concessão de liminar, a finalidade intrínseca do mandado de segurança ficava completamente deformada, pois que utilidade teria

“(…) para proteger direitos individuais, todos os direitos, desde que líquidos e certos, não amparados pelo *habeas corpus*? A sentença transitada em julgado, e nada, valerão, praticamente, o mesmo. Suprema irrisão! Uma cláusula constitucional, de que se orgulha o sistema jurídico nacional, reduzida a solene inocuidade” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p.23).

O Ministro Brossard enfatizou que, para conceber os desvios propostos na MP nº 173, era “(…) preciso recorrer ao subsolo do Estado Novo” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p.23) ou, ainda, ao período em que “(…) o Executivo, de maneira absoluta e terminante, afastou, majestaticamente, a sindicabilidade dos seus próprios atos por parte do Poder Judiciário, AI-2, art. 19, AI-5, art. 11” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p. 24). E concluiu o raciocínio, advertindo que tais “(…) expedientes, compreensíveis àqueles tempos de ditadura pura e simples, não me parecem compatíveis com o regime constitucional” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p. 24).

Como mencionado anteriormente, a proibição da concessão de liminares era parte importante da estratégia jurídica de sustentação das inconstitucionalidades do plano econômico. É sob esse prisma que se pode capturar a racionalidade material que orientou a maioria dos magistrados do STF, como ilustra o voto do Ministro Aldir Passarinho:

“No caso, observo, as Medidas Provisórias abrangidas pela de nº 173, se integram em um Plano global, pelo qual o Governo da República procura reequilibrar a economia do país, e não resta dúvida de que a concessão da liminar agora pleiteada poderá trazer graves danos às providências adotadas pelo governo e consignadas nas Medidas ora entregues a apreciação do Congresso Nacional, pois bem sabemos do

²³O mandado de segurança foi inscrito entre os direitos fundamentais do cidadão com a finalidade de assegurar a proteção dos demais direitos fundamentais face ao arbítrio da autoridade estatal. Por tutelar direito líquido e certo, seu ritmo deve ser sumário.

que liminares poderão significar para os bons resultados do Plano” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p.75).

O Ministro Sidney Sanches explicitou de forma ainda mais aguda as motivações que permearam a decisão da Corte, sugerindo um dilema quase apocalíptico entre cumprir a Constituição ou “salvar” a nação:

“E aqui fico entre dois perigos. O perigo de eventual lesão a direitos individuais e o perigo de perecimento da própria Nação, diante da devastação econômica e da decadência social que a vinham afligindo. Pode um Juiz da Suprema Corte preocupar-se com aspectos políticos levados em consideração na elaboração das leis, incluídas as medidas provisórias?

“Penso que pode e deve.

“A preocupação política do Juiz, quando alimentada e exteriorizada com idealismo, sem partidarismos, sem facciosismos, só pode valorizar a sua meditação de conteúdo meramente técnico-jurídico.

“Diante desse quadro, pergunto a mim mesmo: qual o mal maior? Permitir expressamente as medidas liminares que porão por terra um plano político-econômico, que, se tem as imperfeições próprias da elaboração humana, não deixa de ter o nobre propósito de tentar um retorno à estabilidade econômica e social e um recomeço de desenvolvimento?

“Ou tolerar, **temporariamente**, que essas medidas não sejam permitidas, ao menos enquanto se descobrem os efeitos do plano, se vier a ser aprovado pelo Congresso Nacional?

“Vejo-me diante desse dilema. E confesso que, como juiz, como militante do Direito, como entusiasta da Justiça, sempre sinto imenso amargor quando de alguma forma se limita a atuação do Poder Judiciário.

“Mas será que esse cerceamento temporário não se justifica, ao menos em homenagem ao interesse maior da nação, que não vive só do Judiciário?” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, pp. 62-63).

Na ocasião, o Ministro afirmou não ser “(...) improvável que eu próprio me arrependa, um dia, de estar votando como voto agora (...) (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p. 65). E, na tentativa de justificar-se, sugeriu que a responsabilidade de julgar a inconstitucionalidade da MP nº 173 podia ser transferida inclusive para o Congresso Nacional – inconcebível do ponto de vista jurídico-institucional –, que, segundo o Ministro, tem “(...) o poder de acolher, ou não, a medida agora impugnada, de rejeitá-la, até por inconstitucionalidade, se assim lhe parecer” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p.64).

A ênfase dada por alguns ministros às razões de Governo – numa típica postura de instrumentalização da doutrina da **razão de Estado** com fins partidários, conforme definição de Pistone (1994) – , veio seguida da manifestação do Presidente do STF, Ministro Néri da Silveira, que expressou sua preocupação em desmentir

“(…) repetidas notícias na imprensa do País, algumas atribuídas a integrantes do Governo, segundo as quais os Ministros da Corte foram previamente consultados sobre as medidas provisórias que compõem o denominado plano econômico da nova Administração Federal – dentre elas, algumas submetidas à apreciação do Supremo Tribunal Federal” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 223, p.85).

Os julgamentos de casos idênticos, posteriormente ao da Adin nº 223, confirmariam, de maneira exemplar, as incoerências e oscilações da jurisprudência do Tribunal. Três anos e oito meses após o julgamento da Adin nº 223, o STF julgou a Adin nº 975 e deferiu parcialmente o pedido de medida liminar, apresentado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, contra a limitação da concessão de liminares estabelecida pela MP nº 375. O Supremo determinou, com base na fundamentação explicitada a seguir, a suspensão

“(…) dos efeitos e da eficácia da Medida Provisória nº 375, que, a pretexto de regular a concessão de medidas cautelares inominadas (CPC, art. 798) e de liminares em mandado de segurança (Lei 1.533/51, art. 7º, II) e em ações civis públicas (Lei 7.347/85, art. 12), **acaba por vedar a concessão de tais medidas, além de obstruir o serviço da Justiça, criando obstáculos à obtenção da prestação jurisdicional e atentando contra a separação dos poderes, porque sujeita o Judiciário ao Poder Executivo**” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 975, p. 237).

Fica evidente a contradição da Corte, pois o conteúdo da MP nº 375 era mais brando que o da MP nº 173 e, ao contrário desta última, que proibia a concessão de liminares em questões de amplo alcance social e em situações de flagrante inconstitucionalidade, apenas dificultava a obtenção de liminares. O Ministro Paulo Brossard frisou, de maneira contundente, as diferenças quanto à abrangência e à relevância de uma e outra:

“A MP 375, ora em exame, não tem as dimensões desmarcadas das medidas de 1990, confirmadas pela Lei 8.076, e que contaram com a complacência desta Corte. É mais modesta, bem mais modesta, mas ainda assim, contém dispositivos que atrofiam, embora temporariamente, o direito constitucional do mandado de segurança e de outras providências protetoras dos direitos públicos subjetivos” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 975, pp. 261-262)

O relator da Adin nº 975, Ministro Carlos Velloso, sustentou a existência de inconstitucionalidade nas limitações impostas pela MP nº 375, pois, segundo ele, uma vez presentes “(...) os pressupostos da medida liminar^[24], não concedida esta, é mandado de segurança inócuo, é mandado de segurança que não existe” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 975, p. 248).

“Ademais, Senhor Presidente, convém não esquecer que a Constituição, ao cuidar do princípio da inafastabilidade do conhecimento do Poder Judiciário de qualquer lesão a direito, estabelece, também, que a ameaça a direito não pode ser subtraída do conhecimento do Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Ora, de regra, somente através da medida liminar é que seria possível coibir ameaça a direito” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 975, p.249).

Já os Ministros Sidney Sanches e Sepúlveda Pertence foram discretos e concisos na mudança de posição, mas não deixaram de assinalar, respectivamente, a “evidente inconstitucionalidade” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 975, p. 288) do art. 4º da MP nº 375 e de classificá-lo como “gritantemente inconstitucional” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 975, p. 287).

Mas as contradições do Supremo Tribunal em relação ao tema não se esgotaram nos julgamentos supracitados. Em 11 de fevereiro de 1998, o STF julgou a Ação Declaratória de Constitucionalidade²⁵ nº 4, por meio da qual o Presidente da República, a Mesa do Senado Federal e a Mesa da Câmara dos Deputados solicitavam que a Suprema Corte brasileira declarasse ser constitucional o art. 1º da

²⁴ No caso, o *fumus boni juris* (fumaça do bom direito) e o *periculum in mora* (perigo da demora). Assim, a concessão de liminares depende da demonstração, na petição inicial, da plausibilidade jurídica das inconstitucionalidades ou ilegalidades alegadas, bem como dos riscos de lesão irreparável ao direito do requerente.

²⁵ Sobre a Ação Declaratória de Constitucionalidade, ver Capítulo 3, pp. 74-75.

Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997, que proibia a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública. A Corte declarou a constitucionalidade do referido dispositivo legal com base numa argumentação paradoxal. De um lado, concedeu liminar para assegurar, temporariamente, até a decisão de mérito, todos os efeitos inerentes à Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4, *mesmo* “sem expressa previsão constitucional de medida cautelar na A.D.C.²⁶, **pois o poder de acautelar é imanente ao de julgar** (grifo nosso)” (BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4, p. 2). Por outro, declarou ser constitucional a proibição de concessão de medida cautelar – isto é, de algo imanente ao poder de julgar – contra a Fazenda Pública.

A definição final da Corte, por votação majoritária, foi de acolher o pedido de liminar para declarar a constitucionalidade do art 1º da Lei nº 9.494/97 e suspender, com efeito vinculante, até o julgamento do mérito da ação, a “(...) prolação de qualquer decisão sobre pedido de tutela antecipada, contra a Fazenda Pública” (BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4, p.3), bem como dos “efeitos futuros dessas decisões antecipatórias de tutela já proferidas” (BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4, p.3). Dessa forma, o STF decidiu previamente que nenhum juiz poderia considerar aquela lei inconstitucional, mesmo que, no julgamento de um caso concreto, a inconstitucionalidade pudesse ser alegada face a outros princípios constitucionais como, por exemplo, o da irredutibilidade salarial.²⁷

Ponderando a respeito das incongruências contidas na decisão majoritária, o Ministro Sepúlveda Pertence declarou, num tom de confissão de culpa: “Acho muito grave essa construção a que estamos chegando – e com a minha participação ativa – de praticamente suspender processos sempre que essas leis sejam

²⁶ O Ministro Marco Aurélio, voto vencido no julgamento, apontou a incompatibilidade entre a concessão de liminar e o efeito vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, ao demonstrar que o § 2º do artigo 102 da Constituição Federal estabelece expressamente “(...) que os citados eficácia e efeito [vinculante] dizem respeito, unicamente, ‘às decisões definitivas de mérito’ e, até aqui, não me consta que as decisões liminares o sejam. (BRASIL. STF. Ação declaratória de constitucionalidade, nº 4, p. 44).

²⁷ Segundo o Ministro Marco Aurélio, “(...) nossa ordem jurídica constitucional não contempla o controle jurisdicional prévio de constitucionalidade, muito menos mediante exame que sequer ganha contornos definitivos, como é verificado via liminar. Em última análise, em malabarismo ímpar, destoante da ciência do Direito, pretende-se, no controle concentrado decorrente da ação declaratória de constitucionalidade, de tutela antecipada que aniquile, que fulmine, embora precariamente, todas as tutelas antecipadas que versem sobre vencimentos de servidores. O passo é demasiadamente largo e não o dou...” (BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade, nº 4, pp.42-43).

de aplicação tipicamente judicial” (BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4, p. 99).

5.5 – Inconstitucionalidades na regulação do sistema financeiro nacional

No dia seguinte à promulgação da Constituição, o Presidente da República José Sarney aprovou o Parecer SR-70 da Consultoria Geral da República, que foi publicado no Diário Oficial de 07.10.1988. Com a aprovação oficial do Chefe do Executivo, o referido parecer adquiriu caráter normativo, obrigando todos os órgãos e agentes da Administração Pública Federal, especialmente aqueles responsáveis pela gestão do sistema financeiro nacional, a aplicá-lo integralmente. O parecer aprovado determinou que o § 3º do art. 192 da Carta Constitucional, que estabelece o limite máximo de 12% ao ano para a taxa de juros reais,²⁸ não era auto-aplicável e dependia de lei complementar para entrar em vigor. O Governo criou a tese de que o Sistema Financeiro Nacional foi concebido como um conjunto orgânico e, em consequência, o referido parágrafo não poderia ser aplicado isoladamente, sob pena de causar graves riscos à economia do País.

O PDT ingressou no STF com a Adin nº 4, com a finalidade de impugnar o Parecer SR-70 e assegurar a imediata aplicação da regra fixada pela Constituição²⁹. Na petição inicial, o PDT sustentou, baseado em extensa argumentação jurídica, que o referido dispositivo constitucional era auto-aplicável e não dependia de lei complementar. O PDT também transcreveu os debates realizados durante a Assembléia Nacional Constituinte, para demonstrar que os deputados aprovaram uma norma auto-aplicável. A petição inicial reproduziu as notas

²⁸ “Art. 192 – O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre: (...) § 3º - As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar” (BRASIL. Constituição (1988), 2000).

²⁹ Na petição inicial, o PDT assinalou que a propositura da ação decorria dos compromissos do programa partidário com a defesa da redistribuição da riqueza nacional e de políticas de combate à inflação, cujo ônus não recaía sobre as classes populares e trabalhadoras, mas, sim, sobre os lucros exorbitantes do grande capital, a especulação financeira e o pagamento de juros extorsivos.

taquigráficas do debate em torno da questão de ordem apresentada, no momento das votações das emendas:

“(...) o Deputado Vivaldo Barbosa sustentou em plenário a sua auto-aplicabilidade, verbis: ‘Sr. Presidente, está cristalino, no § 3º, que as taxas de juros reais não poderão ser superiores a 12% ao ano. Qualquer cobrança superior a 12% será contra o texto constitucional; (...) o § 3º tem redação cristalina, límpida e autônoma dos incisos e do caput do artigo’.

“Elucidando ainda mais o debate para a votação do plenário, o eminente Relator, Deputado Bernardo Cabral, aduziu: ‘A remissão ‘nos termos da lei’ é feita quanto ao crime de usura. O que se estabelece no texto permanente é que as taxas de juros reais não poderão ser superiores a 12% ao ano. Isto é auto-aplicável, evidentemente” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 10).

A ação proposta pelo PDT sustentou que a auto-aplicabilidade “(...) é da essência das normas constitucionais de índole proibitiva” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 11) e que qualquer norma jurídica que apresente incompatibilidade com a Constituição, como no caso do Parecer SR-70, é logicamente revogada por inconstitucionalidade. O autor da ação enfatizou que a “normatividade absoluta, global e isenta de lacunas” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 11) do § 3º do art. 192 garantia sua auto-aplicabilidade. Também denunciou as manobras do Governo para inviabilizar a aplicação da limitação constitucional da taxa de juros reais e favorecer os interesses do capital financeiro.

“O escândalo é o terrorismo da taxa de juros reais no Brasil, que permitiram ao setor financeiro se apropriar de 25% da renda nacional, a partir de um patamar de 7% no início da década de 1970. Isto desvela a intenção não só de adiar a aplicação do dispositivo limitativo dos juros, como de sepultá-lo definitivamente, por tê-la como ineficaz, tomando o termo na acepção de não produzir efeitos no plano econômico-social” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p.14).

O parecer da Procuradoria Geral da República reiterou a auto-aplicabilidade e a eficácia imediata do § 3º do art. 192 da Constituição. No entendimento da Procuradoria, a tese do Governo – segundo a qual o referido

dispositivo constitucional não era auto-aplicável por estar inserido num sistema orgânico de normas que dependiam de lei complementar – era “(...) engenhosa e compreensível a preocupação de afastar a eficácia da norma limitadora de juros. (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p.42). Não obstante, a maioria dos ministros do STF decidiu favoravelmente à tese governamental da “organicidade”:

“Só o tratamento global do Sistema Financeiro Nacional, na futura lei complementar (...) é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais (...) Em consequência, não são inconstitucionais os atos normativos em questão” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 2).

O voto do relator, Ministro Sidney Sanches, que sintetizou o entendimento majoritário, diz acolher, no substancial, os pareceres da Consultoria Geral da República, da Advocacia Geral da União, do Banco Central e de alguns juristas. Além da tese da “organicidade”, o Ministro reproduziu os seguintes argumentos:

a) as previsões de efeitos catastróficos à economia nacional e a defesa da inconveniência de se aplicar a norma constitucional limitadora da taxa de juros reais, contidas no parecer enviado pelo Banco Central: “A instabilidade inerente ao mercado financeiro do Brasil e as flutuações conjunturais da economia são incompatíveis com a fixação de limites ou planos para preços de mercado” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 66);

b) as alegações de que a fixação de um teto para os juros reais contraria as leis de mercado e violenta os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência: “Ora, isto equivale a um manifesto cerceio da atividade empresarial com manifesta ofensa ao princípio da liberdade no campo econômico” (Celso Bastos apud BRASIL. STF. Ação direta de inconstitucionalidade, nº 4, p. 113);

c) a polêmica conceitual em torno da definição de juros reais como obstáculo à auto-aplicabilidade da norma;

d) a interpretação de que o dispositivo não é auto-aplicável, por se enquadrar no conceito de “norma de eficácia limitada”.

O Ministro Paulo Brossard, voto vencido, assinalou que o § 3º do art. 192 “(...) disse tudo que era necessário para a sua cabal e imediata aplicação, independente de lei ordinária ou complementar” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 193) e que não há quem não saiba o que seja juro real, pois

“(...) o legislador não definiu o que é juro real e nenhuma instituição financeira deixou de cobrar juros por ignorar a sua definição legal. O legislador serviu-se do conceito de juro, como se serviu do conceito de árvore, CC 556, 558, de parede, CC 580, 583, (...) de morte, de nascimento, de lucro, de tempo, sem defini-los” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 199).

Também rechaçou as alegações contrárias à auto-aplicabilidade, pois, segundo Brossard, todos os problemas atribuídos à aplicação imediata da limitação da taxa de juros

“(...) aplicar-se-iam à lei complementar a ser feita, a menos que se pretenda que ela seja infiel à norma constitucional, ou que ela não seja feita, fique para as calendas gregas e desse modo se prolongue indefinidamente a situação atual, que deriva da Resolução 389, de 1976, do Banco Central. É o caso de perguntar-se, a Constituição prevalece sobre a resolução, ou a resolução há de prevalecer sobre a Constituição?” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 4, p. 204).

O magistrado refutou a tese, assumida pelo relator, de que o dispositivo não é auto-aplicável por ser uma “norma de eficácia limitada”, lembrando que a Constituição invalida e revoga necessariamente todas as normas preexistentes que são incompatíveis com o texto constitucional. Citando o mesmo jurista que o relator utilizou para fundamentar as alegações da decisão majoritária, o Ministro Paulo Brossard realçou que, no que se refere às normas incompatíveis com o art. 192, “Nesse ponto, as normas programáticas se revelam com eficácia tão plena como qualquer outra. E a lei anterior com ela incompatível deve ser considerada revogada por inconstitucionalidade” (José Afonso da Silva apud BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4, p. 218).

No entanto, a decisão majoritária do Pleno do STF validou o Parecer SR-70, permitindo, de um lado, a **recepção**³⁰ da legislação anterior à promulgação da Constituição, inclusive de normas contrárias a algumas de suas disposições expressas (no caso, ao limite máximo da taxa de juros), e, de outro, firmou a tese de que qualquer nova regulamentação que implicasse reestruturação do “todo orgânico” do Sistema Financeiro Nacional só poderia ser realizada mediante aprovação de lei complementar.

Todavia a Suprema Corte brasileira não manteria coerência com a decisão supramencionada. Os julgamentos das Adins nº 1.376 e nº 1.398 são dois casos exemplares da contraditória produção jurisprudencial do Tribunal. Ambas questionaram as significativas reestruturações feitas no Sistema Financeiro Nacional através de resoluções e de sucessivas reedições de medidas provisórias. Como já assinalado, o entendimento firmado pelo STF no julgamento da Adin nº 4 estabelecia que qualquer reestruturação só seria admissível através de lei complementar. A Adin nº 1.376 questionou a Medida Provisória nº 1.179/95, que criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer)³¹, e a Adin nº 1.398 tentou impedir as inconstitucionalidades das Resoluções nº 2.197/95 e nº 2.211/95, do Conselho Monetário Nacional, que adotavam medidas destinadas a dar suporte à implantação do Proer. Mas o Tribunal não obistou a inconstitucionalidade de tais procedimentos.

A aplicação da jurisprudência firmada na Adin nº 4 resultaria na declaração de inconstitucionalidade das medidas supracitadas, por falta de lei complementar. No entanto, o STF, ao julgar a Adin nº 1.376, indeferiu, por maioria, o pedido de liminar e não conheceu, por unanimidade, a parte da ação direta que questionava as inconstitucionalidades da MP nº 1.179/95 e as inovações no seu conteúdo introduzidas pelas reedições posteriores (MP nº 1.214/95 e seguintes).

³⁰ Processo pelo qual todas as normas preexistentes a uma nova Constituição aprovada e não incompatíveis com ela são recepcionadas pelo novo ordenamento jurídico e continuam sendo consideradas válidas.

³¹ MP nº 1.179, de 03.11.95, e suas 38 reedições, sendo a última a MP nº 1.604-38, quando foi transformada na Lei nº 9.711/98, de 23.10.98. O caráter global da reestruturação é indicado pelo art 1º da MP nº 1.179/95: “O Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional, instituído pelo Conselho Monetário Nacional com vistas a assegurar liquidez e solvência ao referido Sistema e a resguardar os interesses de depositantes e investidores, será implementado por meio de reorganizações administrativas, operacionais e societárias, previamente autorizadas pelo Banco Central do Brasil” (BRASIL. Medida Provisória nº 1.179, 1997).

Por outro lado, no julgamento do pedido de liminar formulado na Adin nº 1.398, a decisão monocrática do Presidente em exercício do STF, Ministro Celso de Mello, evidenciou as oscilações e incoerências da jurisprudência da Corte. Essa ação questionava as inconstitucionalidades das Resoluções nº 2.197, de 31 de agosto de 1995, e nº 2.211, de 16 de novembro de 1995, do Conselho Monetário Nacional, especialmente porque a regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, nos termos propostos pelas referidas normas, só poderia ser feita mediante aprovação de lei complementar³². O magistrado reconheceu que

“(...) o ato em causa foi editado pelo Conselho Monetário Nacional com a evidente finalidade de suprir a exigência constitucional de lei complementar. Na realidade, essa resolução transformou-se em verdadeiro sucedâneo, constitucionalmente não autorizado, da lei complementar exigida pelo art. 192, VI, da Carta Política” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.398, p. 230).

O Ministro ressaltou a nulidade, em tese, do valor jurídico e da eficácia dos atos inconstitucionais e, por outro lado, enfatizou a “evidente transgressão ao princípio nuclear de separação de poderes” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.398, p. 231) cometida pelo Conselho Monetário Nacional, ao usurpar ilegítimamente a competência institucional do Congresso Nacional “(...) na disciplinação do tema, que, por efeito de expressa reserva constitucional, só pode derivar de fonte parlamentar” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.398, p. 230). No entanto, o ministro Celso de Mello indeferiu o pedido de liminar, argumentando que uma decisão no sentido contrário poderia “(...) gerar tumulto, desordem e insegurança na comunidade dos correntistas e dos poupadores” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.398, p.232) e, ainda, que “(...) seria mais prudente requisitar prévias informações ao Conselho Monetário Nacional, a fim de que, com elas” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.398, p.232), o Plenário do STF pudesse decidir a questão com segurança.

³² O art. 6º da Resolução nº 2.197 menciona explicitamente que as inovações introduzidas funcionarão “(...) enquanto não regulamentado, pelo Congresso Nacional, o art. 192 da Constituição Federal” (BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.197, 1995).

O Proer foi implementado sem a aprovação de lei complementar. Portanto, de modo inconstitucional, segundo a própria jurisprudência do STF. Essa reestruturação global do Sistema Financeiro Nacional envolveu bilhões de reais em operações de socorro a bancos privados, sobre as quais ainda pairam inúmeros questionamentos quanto aos procedimentos manifestamente ilegais e contrários ao interesse público adotados pelos órgãos governamentais³³.

5.6 – Inconstitucionalidades nas privatizações das empresas estatais

A primeira tentativa de se implementar uma política de privatização do patrimônio público através de medida provisória ocorreu no final do governo do Presidente José Sarney, com a MP nº 26, de 16.01.89, que não foi convertida em lei nem reeditada. Já no Governo Collor, o Programa Nacional de Desestatização foi criado pela MP nº 155, de 16.03.90, logo convertida na Lei nº 8.031/90.

Após o afastamento do Presidente Fernando Collor de Mello, a Lei nº 8.031/90 teve seu texto alterado pela MP nº 327, de 25.06.93. Essa medida provisória teve seu texto reeditado 52 vezes (a última reedição foi com a MP nº 1.481-52, de 11.08.97) até ser convertida na Lei nº 9.491/97. Desde a edição da MP nº 327, a política de privatização passou a ser regulamentada quase exclusivamente por meio de medidas provisórias³⁴. Apenas dois meses depois de aprovada a Lei nº 9.491/97, esta foi alterada pela MP nº 1.594, reeditada sete vezes até a MP nº 1.613-7, de 30.04.98, e convertida na Lei nº 9.635/98. Já a Medida Provisória nº 1.800, editada em 28.01.99, foi responsável pela revogação da Lei nº 8.031/90 e pela alteração da Lei nº 9.491/97. A MP nº 1.800 passou a ser sucessivamente reeditada, embora tenha sido renumerada para MP nº 1.850-11 e MP nº 1.942-12, de 09.12.99, em virtude das inovações introduzidas no texto original.

³³ Quase três anos após o julgamento da Adin nº 1.398, era de domínio público o impacto causado pelo Proer: “Para sanear apenas seis bancos, o BC [Banco Central] consumiu R\$ 37,7 bilhões, o equivalente a 26 anos da contribuição previdenciária que o governo quer impor aos aposentados do setor público” (NOVA..., 1998). Antes disso, Procuradores da República já investigavam a “(...) ilegalidade no uso do dinheiro público para tapar rombos de bancos privados. Eles querem a demissão de dois ministros e a punição de todos os diretores do Banco Central” (A CONTA..., 1998).

³⁴ Da edição da MP nº 327 até o final de 1999, a política de privatizações ficou apenas 10 meses em vigor sem a regulamentação por meio de medidas provisórias.

Várias Adins foram impetradas no STF contra procedimentos adotados na implementação das privatizações de empresas estatais³⁵. As ações que questionaram as violações à Constituição implementadas no processo de privatização da Usiminas constituem um caso exemplar da postura assumida pelo Tribunal. Examinadas em conjunto, elas revelam importantes contradições da Corte em relação ao seu papel de guarda da Constituição, como será visto a seguir.

O PSB impetrou a Adin nº 485, indicando que o Decreto nº 99.463/90 – que deveria apenas regulamentar a Lei nº 8.031/90, a qual fixou os parâmetros legais do Programa Nacional de Desestatização – implicava inconstitucionalidade e não apenas em ilegalidade, uma vez que suas disposições, ao permitirem a privatização de empresas estatais sem aprovação de lei específica pelo Congresso Nacional, delegavam ao Executivo atribuições indelegáveis e violavam as determinações da Constituição expressas nos incisos XIX e XX do art. 37 (exigência de lei específica, caso a caso)³⁶ e do § 1º do art. 68 (impossibilidade de delegação de competência do Congresso para o Presidente da República)³⁷.

No julgamento da Adin nº 485, o Supremo Tribunal decidiu pela extinção do processo sem exame do mérito, alegando que a inconstitucionalidade deveria ser apontada em relação à “(...) Lei 8.031/90, que autoriza a privatização das empresas da União e as alienações e transformações impugnadas e, só reflexamente, ao decreto que lhe viabiliza a execução” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 485, p. 57). Da mesma forma, no julgamento das Adins nº 589 e nº 590 – impetradas, respectivamente, pelo PDT e pelo PT, com a finalidade de questionar a inclusão, no Decreto nº 99.463/90, de formas de pagamento não

³⁵ Além das Adins referentes à Usiminas, várias ações contra privatizações podem ser citadas: dentre outras, as Adins nº 432, 1.066, 1.403, 1.435, 1.484, 1.491, 1.564, 1.597, 1.649, 1.724, 1.811, 1.840, 1.863 e 2.005.

³⁶ “Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte: XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública; XX - depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada (...)” (BRASIL. Constituição (1988), 2000).

³⁷ “Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. § 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre (...)” (BRASIL. Constituição (1988), 2000).

previstas na Lei nº 8.031/90 e que, ademais, haviam sido rejeitadas expressamente pelo Congresso Nacional –, o Tribunal não entrou no julgamento do mérito das ações, alegando que

“Se o ato regulamentar vai além do conteúdo da lei, pratica ilegalidade. Neste caso, não há falar em inconstitucionalidade. Somente na hipótese de não existir lei que preceda o ato regulamentar, é que poderia este ser acoimado de inconstitucional, assim sujeito ao controle de constitucionalidade” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 589, p. 139).

Assim, mesmo admitindo que o Decreto nº 99.463/90 pudesse estar violando dispositivos da Constituição, ainda que “só reflexamente”, o STF reafirmou a demarcação formalista e artificial entre ilegalidade e inconstitucionalidade, que contribuiu para restringir significativamente o alcance das ações diretas de inconstitucionalidade contra normas infralegais inconstitucionais. Não obstante, o entendimento supracitado criou a expectativa de que o Tribunal poderia vir a declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos questionados da Lei nº 8.031/90.

O PSB impetrou então a Adin nº 562, apontando as inconstitucionalidades contidas na Lei nº 8.031/90³⁸, mas o STF não concedeu a liminar requerida pelo autor. Na fundamentação da decisão, o relator, Ministro Ilmar Galvão, assinalou que o risco de danos irreparáveis ou de difícil reparação estava presente tanto na concessão da medida cautelar requerida quanto na sua denegação. O relator argumentou que o requisito da plausibilidade jurídica do pedido ficava subordinado à alegada ambivalência, gerada pela presença do requisito do *periculum in mora* (perigo da demora) em ambas as alternativas, passando a ser exigido um grau de certeza que tendia a ser incompatível com uma decisão de índole provisória.

“Em tais circunstâncias, o exame do pedido há de concentrar-se sobre o tema da aparência do bom direito, parecendo claro que, para uma conclusão, conquanto de caráter provisório, já não bastará a existência de mera fumaça³⁹], exigindo-se, de logo, uma irrefreável tendência à admissão da inconstitucionalidade, para que se possa deferir a

³⁸ A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais fez o mesmo através da Adin nº 586, que foi considerada prejudicada por tratar de questões já apreciadas na Adin nº 562.

³⁹ O termo se refere ao *fumus boni iuris*, isto é, à fumaça do bom direito, expressão utilizada para designar a plausibilidade jurídica da ação – um dos requisitos para a concessão de liminar.

liminar” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 562, p. 281).

O Ministro Ilmar Galvão descartou a maior parte dos argumentos do autor da ação, mas reconheceu que, em face do disposto no art 37 da Constituição, incisos XIX e XX (ver nota 35), a criação de empresas e entidades públicas que explorem atividade econômica, bem como de subsidiárias, só poderia ser feita mediante aprovação de lei específica. No entanto, o Ministro alegou que, a partir do momento que já não se justifica mais o controle estatal destas empresas, “(...) a privatização e a extinção afloram como alternativas inevitáveis, nada impedindo que, uma ou outra, possa ser posta em prática segundo regras de caráter geral” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 562, p.284). O relator do processo assinalou ainda que,

“Definida, pelo legislador constituinte, a opção pelo regime capitalista de produção, (...) nada mais natural do que a iniciativa do legislador ordinário, no sentido de instituir um programa de privatização para as centenas de empresas dedicadas a atividades não excepcionadas, como fez, editando a lei nº 8.031/90, de molde a obviar os inconvenientes de providências casuísticas, de efeito retardativo” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 562, p. 285).

O Ministro Sepúlveda Pertence refutou os argumentos apresentados pelo relator, assinalando que

“(…) a inconstitucionalidade me parece chapada no art. 7º, na medida em que se viola flagrantemente a exigência específica e enfática, de licitação pública para a ‘concessão ou permissão’ do serviço público, posta no art. 175.

Mas, afora esses pontos duvidosos, que se podem especificar na lei, o que me parece fundamental é a impugnação básica e abrangente, que se põe a esta ampla delegação ao Executivo, sem forma sequer de delegação legislativa, para decidir interesses de tão grande monta, expressamente confiados ao Parlamento” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 562, p. 288).

“O eminente Relator viu, no caso, o que temos chamado risco bilateral. Contudo, na hipótese de que se venha a declarar inconstitucional esta delegação indiscriminada da privatização de variadas empresas públicas, vejo que os riscos são de tal dimensão que não creio possível cotejá-los com aqueles, de mera conveniência administrativa, aventados pelo Relator, para o caso de

constitucionalidade” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 562, p. 289).

Os contornos da motivação que informou o voto majoritário dos ministros do STF que decidiram pela não-concessão da liminar podem ser melhor visualizados na manifestação do Presidente do Tribunal, Ministro Sydney Sanches:

“A jurisprudência da Casa é no sentido de que, para o deferimento de medida cautelar, faz-se necessário o preenchimento de dois requisitos: o da plausibilidade jurídica da ação, que decorre da relevância de seus fundamentos; e o do perigo da demora do processo.

“Vejo presente, no caso, apenas o primeiro requisito. Realmente os fundamentos da ação são relevantes, como demonstrou o voto do eminente Ministro Sepúlveda Pertence.

“No caso, porém, o *‘periculum in mora’* não me parece caracterizado. Aliás, há perigo da demora tanto no deferimento quanto no indeferimento da medida cautelar. Se se deferir a cautelar, estará impedida uma privatização eventualmente possível, de acordo com a Constituição. Esse é o mal maior, segundo me parece. Impedir a privatização, genericamente, parece-me um risco maior; ao passo que, se houver privatização que a Constituição proíba e isso vier a ser declarado, afinal, ela não será irreparável; sempre se poderá retornar ao *‘status quo’*. Ente os riscos de prejuízo que vejo em confronto, opto por aqueles que reputo menores” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 562, p. 295).

Apesar das omissões do STF, as instâncias inferiores do Judiciário reconheceram as ilegalidades e inconstitucionalidades contidas nos procedimentos de privatização da Usiminas, o que acabou contribuindo para o adiamento do leilão da empresa de 24.09.91 para 24.10.91. Nesse ínterim, o governo do Presidente Collor de Mello editou a Medida Provisória nº 299, de 12.10.91, com o objetivo de afastar os entraves jurídicos à privatização da Usiminas. O teor da MP nº 299 visava estabelecer a chamada “interpretação autêntica” da Lei nº 8031/90 e firmar o entendimento de que os novos meios de pagamento estipulados pelo Governo no edital de privatização não extrapolavam os limites fixados pela referida lei. A pretensa interpretação tinha como objetivo validar, com efeito retroativo, as inovações do edital que não constavam na Lei nº 8.031/90, única maneira de tentar evitar a declaração de ilegalidade do leilão de privatização da Usiminas.

Diante da manobra do Governo para viabilizar a realização do leilão, o PDT impetrou a Adin nº 605, argumentando que a MP nº 299 burlava os princípios

da irretroatividade das leis e da separação dos poderes, por caber ao Judiciário a interpretação das leis e, ainda, por se tratar de reedição de dispositivo expressamente rejeitado pelo Congresso Nacional, quando da conversão da MP nº 155 na Lei nº 8.031/90.

O relator do processo, Ministro Celso de Mello, considerou juridicamente possível a edição de atos normativos que visem estabelecer o sentido interpretativo das leis editadas pelos órgãos de Estado, mesmo reconhecendo que “(...) não constitui função institucional do Poder Legislativo a prerrogativa de interpretar as leis e que esta é uma atividade anômala e virtualmente estranha à tipicidade das atribuições político-jurídicas dos órgãos incumbidos de legislar” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 258). Mas, segundo o relator, essa atividade atípica insere-se, “(...) ainda que em situação de absoluta excepcionalidade, na competência institucional dos órgãos investidos da função legislativa” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 261). Por outro lado, o Ministro Celso de Mello declarou não questionar “(...) a afirmação de que, em princípio, as leis devem sempre dispor para o futuro” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 272) mas sugeriu, sem fazer menção a nenhum dispositivo expresso da Constituição, que “(...) o legislador constituinte admitiu, por implicitude, ainda que em caráter excepcional, a projeção retroeficaz das leis” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 270).

Contudo o relator acolheu o argumento de inconstitucionalidade dos dispositivos da medida provisória questionada:

“É precisamente a possibilidade de que a Medida Provisória 299/91 caracterize uma reedição materialmente ampliativa de norma inscrita em anterior medida provisória – rejeitada, nesse ponto, por expressa deliberação parlamentar –, que configura a existência, no caso, do pressuposto da relevância jurídica da tese deduzida pelo Autor” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 281).

Porém o relator indeferiu o pedido de liminar, justificando a decisão de maneira bastante contraditória. De um lado, declarou que a suspensão da norma impugnada poderia produzir “efeitos jurídicos extremamente graves e sérios” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 282), o que tornava “(...) indispensável a comprovação do *‘periculum in mora’*, quando não da

ponderação da conveniência político-jurídica da medida imposta (...)” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 282). De outro lado, justificou o indeferimento da liminar com a alegação de que não havia risco de prejuízo ou de dano irreparável em decorrência do retardamento da decisão do Tribunal, mesmo diante da iminência da realização do leilão, marcado para o dia seguinte ao indeferimento do pedido de liminar. Neste ponto, o Ministro Celso de Mello alegou que, mesmo com a eventual declaração de inconstitucionalidade da MP nº 299 pelo STF, o decreto, as resoluções e o próprio edital que regulamentavam o leilão permaneceriam em vigor, pois a suspensão desses atos normativos hierarquicamente inferiores envolviam mero juízo de legalidade, inapreciável em sede de controle concentrado da constitucionalidade, conforme o entendimento expresso no julgamento da Adin nº 562. O que, segundo o Ministro, acarretaria na “(...) absoluta inocuidade do provimento cautelar ora postulado, eis que, venha ele a ser deferido, ou não, não impossibilitará a realização do leilão das ações da USIMINAS S.A., já designado para o dia 24/10 do corrente” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 284).

Como se vê, no julgamento das Adins nº 485 e nº 562, o Tribunal remeteu a possibilidade de declaração da inconstitucionalidade do Decreto nº 99.463 para a impugnação da “Lei 8.031/90, que autoriza a privatização das empresas da União e as alienações e transformações impugnadas e, **só reflexamente**, ao decreto que lhe viabiliza a execução (grifo nosso)” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 485, p. 57). Porém, no julgamento da Adin nº 605, que deveria declarar a inconstitucionalidade da MP nº 299, que modificava a Lei nº 8.031/90, o relator simplesmente inverteu o raciocínio, alegando que a concessão da liminar seria inútil, uma vez que **não teria reflexos** sobre as ilegalidades dos demais atos normativos infralegais. Todos os ministros do STF acompanharam o argumento do relator, ainda que alguns deles, como no caso do Ministro Sepúlveda Pertence, considerassem “(...) de altíssima plausibilidade, as impugnações opostas à legalidade de tais atos infralegais” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 305), bem como as imputações de inconstitucionalidade aos dispositivos da MP nº 299.

Obviamente, o relator do processo não esclareceu como uma medida “absolutamente inócua” pode vir a produzir “efeitos jurídicos extremamente graves e sérios” (BRASIL STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 282). Por outro lado, uma vez demonstrada a plausibilidade dos fundamentos jurídicos da ação, a liminar suspendendo a eficácia dos dispositivos inconstitucionais da MP nº 299 deveria ser concedida. Fica evidente que a alegação assumida pelos ministros foi apenas o pretexto encontrado para não conceder a liminar, pois a decisão do STF certamente acarretaria, ainda que indiretamente, a suspensão do leilão de privatização da Usiminas.

Mesmo que o STF se omitisse de declarar, reflexamente, a inconstitucionalidade dos demais atos infralegais, a declaração de inconstitucionalidade da MP nº 299 abalaria totalmente a credibilidade do processo de privatização da empresa, legitimaria plenamente as decisões das instâncias inferiores do Judiciário que viessem a suspender o leilão, com base nas ilegalidades e inconstitucionalidades supracitadas, e, ao mesmo tempo, inviabilizaria a possibilidade de os Tribunais Superiores cassarem tais decisões.

As decisões do STF nas ações diretas de inconstitucionalidade referentes à privatização da Usiminas são exemplares do modo como o Tribunal tem se posicionado face às ilegalidades e inconstitucionalidades praticadas no processo de privatização de inúmeras empresas estatais. O Tribunal permitiu a consumação de diversas inconstitucionalidades, neutralizando, assim, as ações que visavam conferir maior controle social e transparência ao processo de privatização das empresas estatais.

Conforme Biondi (1999), os prejuízos ao interesse público causados pelas operações de privatização foram superiores às vantagens obtidas com os R\$ 85,2 bilhões arrecadados até o final de 1988, em virtude: (a) da utilização de “moedas podres” (títulos desvalorizados); (b) dos investimentos realizados antes de cada privatização e que não foram incluídos no cálculo do preço de venda; (c) dos compromissos assumidos pelo Governo com o pagamento de indenizações trabalhistas, aposentadorias, etc.; (d) das dívidas assumidas pelo Governo, (e) das perdas na arrecadação do Imposto de Renda decorrentes das deduções concedidas; (f) das vendas à prazo e dos empréstimos concedidos a juros subsidiados, (g) do

dinheiro em caixa deixado aos compradores; (h) dos lucros das antigas estatais que o governo deixou de arrecadar.⁴⁰ Na avaliação do autor, os únicos beneficiados foram os grandes grupos econômicos, enquanto o Governo Federal arcou com os prejuízos e sequer conseguiu reduzir o montante da dívida pública.

5.7 – Inconstitucionalidades decorrentes da emenda da reeleição e da aplicação desigual dos princípios constitucionais

A discussão da Emenda Constitucional nº 16, que introduziu no texto da Constituição a permissão legal para a reeleição do Presidente da República, dos governadores e prefeitos, provocou muitos questionamentos acerca do uso da máquina pública e da ilegitimidade dos métodos utilizados para obter a aprovação da referida emenda no Congresso Nacional. Vieram a público inúmeras denúncias de que diversos votos favoráveis à emenda da reeleição foram obtidos em troca da liberação de verbas e, também, mediante o pagamento de propina a alguns parlamentares.

As evidências de que a aprovação da emenda da reeleição só estava sendo viabilizada graças à utilização de meios ilegais e à prática da corrupção fez com que alguns partidos de esquerda (PT, PDT, PSB) demandassem a intervenção do Poder Judiciário. Essas organizações político-partidárias ingressaram com mandados de segurança no STF⁴¹ para suspender a tramitação da emenda da reeleição até a apuração final dos fatos relacionados à compra de votos de deputados (conversas gravadas, amplamente divulgadas pela mídia, nas quais os Deputados acreanos Ronivon Santiago e João Maia declararam ter recebido dinheiro para votar a favor da emenda) e para tentar garantir a formação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI). Os partidos de oposição (PT, PC do B, PDT e PSB) também impetraram ação direta de inconstitucionalidade (Adin nº 1.635) contra o artigo do

⁴⁰ Para uma análise mais aprofundada destes e de outros aspectos ver Biondi (1999; 2000).

⁴¹ O Partido Progressista Brasileiro (PPB), classificado como partido de direita, também ingressou com mandado de segurança para impedir que a emenda fosse incluída na pauta da convocação extraordinária do Congresso, por não cumprir com os requisitos constitucionais de urgência e interesse público relevante, uma vez que a mesma atendia apenas a interesses particularistas. O Ministro Sepúlveda Pertence indeferiu o pedido.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados que obstaculizava a criação imediata da CPI da emenda da reeleição. Mas o STF indeferiu o pedido de medida cautelar.

O processo de discussão e de decisão política que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº 16 foi permeado não só pela ilegalidade e ilegitimidade dos meios supracitados, mas também pela inconstitucionalidade dos procedimentos parlamentares adotados. O jurista Fábio Konder Comparato (1999, pp. 19-20) caracterizou, sem eufemismos, a gravidade do problema jurídico-político.

“O que importa considerar, aqui, para caracterizar a aberração da mudança, não é a confessada venalidade de alguns parlamentares na votação da emenda, atendendo aos ‘apelos cívicos’ de um falecido Ministro de Estado, que era o *fac totum* do Governo. O que cabe ressaltar é a escandalosa inconstitucionalidade formal dessa reforma da Constituição.

“Segundo o disposto em seu art. 60, § 2º, ‘a proposta [de emenda] será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos’. É escusado assinalar que é a mesma proposta que deve ser submetida a dois turnos de votação, na Câmara e no Senado. Ora, a proposta original daquela que seria a 16ª emenda à Constituição foi alterada no segundo turno de votação na Câmara. Em seguida, essa redação alterada, submetida a apreciação do Senado, foi modificada pela segunda vez, sendo imediatamente promulgada”.

O Partido Liberal e os partidos de esquerda (PT, PC do B e PDT) impetraram a ADIN nº 1805 para obter apenas a declaração da inconstitucionalidade das normas que permitiam aos candidatos à reeleição aos Executivos Federal, Estadual e Municipal participarem do pleito eleitoral sem a necessidade de afastamento do cargo⁴². Nessa ação, os proponentes sustentavam que a Constituição exigia dos candidatos à reeleição o afastamento do cargo até seis meses antes da realização do pleito eleitoral. Segundo os autores da ação, a permanência no cargo estabelecia condições privilegiadas aos detentores do mandato executivo e criava um desequilíbrio na disputa, favorável aos candidatos à reeleição. Eles argumentavam, baseados em diversos artigos da Constituição e em precedentes do próprio STF, que os atos normativos impugnados feriam

⁴² Ao que parece, esses partidos não pediram a declaração de inconstitucionalidade da própria Emenda nº 16, em virtude da jurisprudência do STF só admitir a apreciação de Adin contra emenda constitucional quando fique demonstrado expressamente a violação às chamadas cláusulas pétreas da Constituição.

“(...) de morte os princípios constitucionais atinentes à isonomia, legitimidade e normalidade no processo eleitoral, à moralidade na administração pública, ao pluripartidarismo e ao devido processo legal em sentido material, tendo em vista a violação do princípio constitucional da proporcionalidade e da razoabilidade por parte da Emenda Constitucional em face do desequilíbrio suscitado na organicidade da Carta Magna” (PDT, PT, PC do B e PL, 1998, p. 38).

Celso Antônio Bandeira de Mello, dentre outros juristas, também ressaltou que, não ocorrendo o desligamento de Fernando Henrique Cardoso do cargo, ele estaria desfrutando de “(...) evidente posição privilegiada em relação aos outros candidatos, o que ofenderia a igualdade de disputa e, pois, a própria lisura da vontade eleitoral (Bandeira de Mello, 1998). Essa situação estaria colocando em xeque o princípio “(...) da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, pois tratava-se de escolher entre restringir o direito político de todos os cidadãos ou o direito de um único cidadão – o daquele que esteja ocupando a Presidência” (Bandeira de Mello, 1998). E,

“Finalmente, existe uma razão definitiva obstando o entendimento de que o presidente pode disputar reeleição sem renunciar seis meses antes. Se fosse adotada essa interpretação, a emenda da reeleição seria nula; logo, não poderia ser aplicada. É que, por força da própria Constituição, não podem ser introduzidas emendas que contrariem determinados princípios que ela menciona e considera básicos. São as chamadas ‘cláusulas pétreas’. Entre elas estão os ‘direitos e garantias individuais’. Ocorre que o primeiro desses direitos é justamente o da igualdade. Logo, nenhuma emenda, sob pena de ser nula, pode ofender o princípio da igualdade e, portanto, o direito dos cidadãos disputarem cargos públicos em igualdade de condições” (Bandeira de Mello, 1998).

Apesar dos argumentos supracitados, os ministros do Supremo, no julgamento realizado em 26 de março de 1998, conheceram parcialmente da ação, mas indeferiram o pedido de medida cautelar, por entenderem que a tese sustentada pelos autores

“(...) não possuía a relevância jurídica necessária para justificar a concessão de medida liminar, uma vez que não restou comprovada a ofensa direta a nenhuma das cláusulas pétreas pelo mencionado § 5º, do art. 14, da CF, porquanto não se declara a inconstitucionalidade de ato normativo por violação ao sistema da CF, mas apenas a dispositivo

expresso desta” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.805, 1998).

Essa decisão permitiu que o Presidente Fernando Henrique Cardoso concorresse à reeleição sem renunciar ao cargo e, ainda, fosse reeleito e empossado sem que o julgamento do mérito da ação tivesse ocorrido.⁴³ Mas a fundamentação da decisão majoritária que indeferiu o pedido de liminar revela uma dimensão importante das contradições que permeiam as decisões do Tribunal. No julgamento da Adin nº 1805, os ministros consideraram a violação ao princípio da igualdade um motivo insuficiente para obstar o exercício do poder de mando autoritário e evitar a consumação de significativas desigualdades nas possibilidades de acesso ao poder. Porém, em outros julgamentos, como no caso da apreciação da Adin nº 4, o Tribunal recorreu ao princípio da liberdade econômica para fundamentar uma decisão que impediu a efetividade imediata do dispositivo expresso da Constituição (art. 192, § 3º) que determinava o limite máximo de 12 % ao ano para a taxa de juros.

No julgamento da Adin nº 4, o Tribunal assumiu integralmente a tese de que os dispositivos referentes ao sistema financeiro formavam um conjunto orgânico e articulado, alegação usada para justificar que um dispositivo expresso da Constituição – e, ademais, auto-aplicável – ficasse sem efetividade *ad infinitum*. Naquela ocasião, o relator da Adin nº 4, Ministro Sidney Sanches, sintetizou da seguinte forma o entendimento majoritário: “E a norma em questão, como colocada no artigo, no capítulo e no próprio sistema constitucional global, não enseja sua eficácia imediata” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4, p. 138). Todavia, quando os autores da Adin nº 1.805 apresentaram, na petição inicial, a tese de inconstitucionalidade das candidaturas à reeleição sem afastamento do cargo, sugerindo uma análise da questão baseada na idéia de que a Constituição devia ser interpretada como “um todo orgânico e articulado” (PDT, PT, PC do B e PL, 1998, p. 16), a maioria dos ministros do STF refutou o argumento, afirmando que “(...) não se declara a inconstitucionalidade de ato normativo por violação ao sistema da CF, mas apenas a dispositivo expresso desta” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.805, 1998).

⁴³ Até o momento da finalização desta pesquisa, esse julgamento não havia sido realizado.

As contradições verificadas entre essas decisões realçam, dentre outros aspectos, a **racionalidade material** predominante na interpretação dos princípios estruturantes da Constituição de 1988. Ficou evidenciado que princípios constitucionais como o da igualdade tiveram seu alcance minimizado,⁴⁴ quando o poder do bloco dominante foi colocado em xeque, enquanto outros princípios – interpretados sob a ótica restrita da ideologia liberal – foram valorizados desproporcionalmente, como no caso do julgamento da Adin nº 4, em que a suposta ofensa ao princípio da liberdade no campo econômico (cerceio à livre iniciativa e à livre concorrência empresariais) foi invocado para fundamentar a decisão do STF que tornou sem eficácia um dispositivo expresso da Constituição, ao desconsiderar sua auto-aplicabilidade imediata.

A combinação de técnicas de análise quantitativa e qualitativa, realizada neste capítulo e no anterior, permitiu visualizar as conexões entre os **casos exemplares** analisados e as tendências predominantes nas decisões estratégicas do Tribunal. Foi possível, dessa forma, demonstrar que as decisões exemplares analisadas são a expressão de um conjunto mais amplo, no âmbito do qual o STF tem decidido de maneira idêntica. Assim, ficaram evidenciados, de um lado, os vínculos existentes entre a **racionalidade material** constitutiva das referidas decisões e os interesses dominantes privilegiados pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cuja amplitude foi realçada pelos dados apresentados na análise quantitativa. De outro lado, a visualização do amplo alcance das decisões estratégicas do Tribunal permitiu esboçar um dimensionamento bastante aproximado das conseqüências sociais, econômicas e políticas geradas pela falta de efetividade de diversos dispositivos constitucionais, decorrentes das inconstitucionalidades por ação ou omissão dos poderes constituídos.

Nas considerações finais, aprofundaremos a discussão das questões suscitadas até aqui.

⁴⁴ Werneck Vianna *et al* (1999, p. 123) já havia observado que todas as Adins que visavam alterar os critérios de representação parlamentar desigual – desproporcional ao eleitorado dos respectivos estados – foram rejeitadas, porque, segundo o autor, a jurisprudência do STF revelou uma tendência a preservar a engenharia política estabelecida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação partiu de um conjunto de hipóteses segundo as quais as decisões do Supremo Tribunal Federal não têm obstruído diversas inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças dominantes no poder e, em conseqüência, o Tribunal tem deixado de cumprir seu papel jurídico-político de guardião da efetividade dos direitos e garantias inscritos na Constituição de 1988. As referidas hipóteses sugerem que o STF tem contribuído para a validação jurídica de várias políticas estatais que transgrediram ou bloquearam a efetivação de direitos e garantias constitucionais que favorecem os interesses das classes dominadas.

No decorrer desta pesquisa, procurou-se verificar as hipóteses de trabalho partindo da reconstrução dos principais condicionamentos que afetaram a configuração do papel político desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal no transcurso de diferentes períodos históricos da sociedade brasileira. A análise sócio-histórica viabilizou a construção de importantes aproximações e mediações analíticas a respeito do objeto de estudo, a partir das quais se criaram as condições adequadas para se verificarem as hipóteses através da investigação do posicionamento político assumido pelo Tribunal no nível do julgamento dos mandados de injunção e das ações diretas de inconstitucionalidade por ação ou por omissão.

Por outro lado, não se buscou apenas disponibilizar dados que pudessem confirmar as hipóteses formuladas, mas, sobretudo, levar em conta a riqueza e a complexidade das questões que emergem do tensionamento dialético entre teoria e realidade empírica. Assim, procurou-se submeter aquelas hipóteses iniciais à confrontação com a realidade empírica e às objeções da razão teórica,

colocando no horizonte da investigação a necessidade permanente de compreender os paradoxos e as discontinuidades que a realidade social apresenta, bem como de retificar, diferenciar e precisar as primeiras definições a respeito do objeto investigado. Por isso, as considerações finais deste estudo remetem a uma reflexão aprofundada a respeito dos desdobramentos e do alcance específico das hipóteses de trabalho que orientaram esta pesquisa.

Com o objetivo de facilitar a sistematização dos resultados, organizamos a exposição em quatro seções: 1 - Contrastes entre poder formal e poder real: decisões do STF e (in)efetividade dos dispositivos constitucionais; 2 - Tensões entre racionalidade formal e racionalidade material: conexões entre as decisões do Tribunal e os interesses, idéias e valores do bloco de forças dominantes no poder; 3 - Supremo Tribunal Federal: legitimidade constitucional ou poder de fato?; 4 - Desafios e perspectivas nas investigações sobre o tema.

1 – Contrastes entre poder formal e poder real: decisões do STF e (in)efetividade dos dispositivos constitucionais

Nos Capítulos 4 e 5 desenvolvemos a análise qualitativa e quantitativa de um conjunto de decisões judiciais estratégicas do Supremo Tribunal Federal referentes ao período posterior à promulgação da Constituição de 1988. As considerações a seguir sintetizam os principais aspectos abordados pela investigação nos capítulos mencionados acima.

- No capítulo 4, a primeira consideração que se impõe diz respeito ao papel político e institucional realmente desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, que contrastou, em muitos aspectos, com o papel formalmente estatuído de guarda da Constituição. O Tribunal tomou diversas decisões que não cumpriram com sua finalidade de impedir a implementação de normas e atos flagrantemente inconstitucionais, da mesma forma que deixaram de assegurar a efetividade de importantes dispositivos constitucionais afetados pela omissão legiferante dos demais poderes constituídos.

- A investigação apresentou um importante dimensionamento dos direitos e garantias constitucionais que foram violados sem que o STF tivesse exercido de maneira satisfatória o seu papel constitucional. No Capítulo 4, demonstrou-se que foi o próprio Tribunal, com sua jurisprudência, que esvaziou completamente a eficácia do mandado de injunção e se omitiu sistematicamente de julgar o mérito das ações diretas de inconstitucionalidade por omissão. Tal posicionamento representou a anulação integral da finalidade constitucional desses importantes instrumentos de defesa da Carta Política e o descumprimento da própria atribuição de guarda da Constituição conferida ao Supremo Tribunal Federal.

- No tocante à jurisprudência referente ao mandado de injunção, ficou evidenciado também o caráter instrumental de algumas decisões estratégicas do STF. No julgamento do MI nº 20, o Tribunal subverteu a finalidade do mandado de injunção ao utilizar o instituto, criado para garantir a efetividade dos direitos constitucionais, para produzir uma declaração de inconstitucionalidade do direito de greve dos servidores públicos – resultado antagônico à finalidade do mandado de injunção. Neste caso, ficou evidenciada a atitude de colaboração do Tribunal na repressão ao movimento grevista, que tentava colocar em xeque as perdas salariais impostas pelo Plano Real, as políticas de supressão de direitos trabalhistas e previdenciários e de privatização do Estado promovidas pelo Governo Federal. Para realizar tal objetivo, a decisão ignorou a própria jurisprudência do Tribunal, que indicava a impossibilidade de punições para o caso.

- Não se consolidou a mudança de entendimento do STF que poderia dar algum efeito útil ao mandado de injunção, com a fixação das condições para o exercício do direito, em cada caso concreto, se vencido o prazo estipulado pelo Tribunal para a supressão da omissão inconstitucional. Após algumas decisões isoladas nesse sentido, o Tribunal recuou diante da possibilidade de tal procedimento vir a assegurar a auto-aplicabilidade da regra constitucional que estabelece o limite máximo de 12% ao ano para a taxa de juros reais. Sem qualquer fundamentação no texto da Constituição, o STF decidiu que a fixação de prazo não se aplicava contra

agentes privados (no caso, o sistema financeiro). Esta decisão levou em conta os poderosos interesses do capital financeiro que estavam em jogo.

- O balanço global dos julgamentos do STF de mandados de injunção e de ações diretas por omissão revelam que os resultados das decisões do Tribunal foram praticamente nulos no cumprimento de sua finalidade de assegurar a efetividade dos dispositivos da Constituição face às omissões inconstitucionais cometidas pelos demais poderes constituídos. Os dados quantitativos e qualitativos analisados demonstraram que as expectativas de um avanço progressivo na jurisprudência do STF – até certo ponto tímidas, na análise de Vieira (1994) a respeito da possibilidade de modificação do entendimento dominante na Corte referente ao mandado de injunção; ou, bem mais otimistas, nas observações de Werneck Vianna *et al.* (1999) em relação a algumas posições assumidas pela Corte no julgamento das Adins por omissão – não se confirmaram até o momento.

- No Capítulo 5, a investigação mostrou que os julgamentos das ações diretas de inconstitucionalidade por ação apresentaram, de maneira ainda mais abrangente, resultados fortemente contraditórios com o papel de guarda da Constituição conferido ao Tribunal. Foram inúmeras as violações à Carta Política registradas no período analisado, cuja extensão colocou em xeque os próprios fundamentos da concepção de Estado Democrático de Direito explicitada pela Constituição brasileira. A integração das análises qualitativa e quantitativa demonstrou que os casos exemplares analisados eram representativos de tendências gerais da jurisprudência do STF.

- As decisões do Supremo Tribunal que permitiram a edição e/ou reedição arbitrária e indiscriminada de medidas provisórias, com a convalidação dos efeitos das medidas anteriores, revelou a predisposição do Tribunal no sentido de contribuir para remover as dificuldades e obstáculos à imposição das políticas do bloco de forças no poder, mesmo que às custas da violação de um dispositivo expresso da Constituição. O precedente aberto pela decisão do STF no julgamento da Adin nº 295 acabou por institucionalizar a flagrante inconstitucionalidade da revalidação dos efeitos de medidas provisórias reeditadas, permitindo a consolidação

de uma hipertrofia ilegítima do poder do Executivo e das coalizões majoritárias que lhe dão sustentação no Congresso Nacional. A decisão do Tribunal permitiu que um instrumento de caráter provisório e excepcional fosse transformado em procedimento rotineiro e ordinário, consolidando uma dinâmica político-institucional antagônica aos limites estabelecidos pelo art. 62 da Carta Política. Com isso, praticamente todas as questões fundamentais da vida nacional passaram a ser normatizadas ordinariamente por meio de medidas provisórias.

- Os planos de estabilização econômica (Planos Collor e Real) foram implementados por meio de medidas provisórias, sucessivamente reeditadas. O caso exemplar do julgamento das medidas do Plano Collor é paradigmático para demonstrar o grau de condescendência do STF com as medidas inconstitucionais praticadas pelo Governo. O Tribunal não só permitiu que se consumasse o confisco dos ativos financeiros (violação contundente às cláusulas pétreas da Constituição) promovido pela MP nº 168, bem como diversas outras medidas inconstitucionais. Além disso, também admitiu a proibição, estabelecida pela MP nº 173, de concessão de liminares contra as medidas inconstitucionais que sustentavam a implementação do plano de estabilização. Assim, o STF promoveu, ao mesmo tempo, a auto-mutilação do Poder Judiciário e a negação do direito fundamental dos cidadãos de recorrer às instâncias do Judiciário para preservar seus direitos constitucionais. As oscilações do Tribunal em decisões subseqüentes, ora declarando a inconstitucionalidade, ora validando a proibição de concessão de liminares contra a Fazenda Pública, realçam as incoerências da jurisprudência do Supremo.

- O Supremo Tribunal Federal também permitiu que uma simples resolução administrativa revogasse um dispositivo constitucional auto-aplicável, no caso, o § 3º do art. 192 da Constituição, que estabelece a limitação da taxa de juros reais em 12% ao ano. Para tal fim, a Corte assimilou a tese governamental de que o referido dispositivo não poderia ser aplicado sem que houvesse a regulamentação do Sistema Financeiro como um todo, que só poderia ser feita através de lei complementar. No entanto, em decisões posteriores, o Tribunal permitiu uma radical reestruturação do Sistema Financeiro Nacional por meio de medidas provisórias, decretos e resoluções. A implantação do Proer promoveu a mobilização de vultosos

recursos públicos em benefício do capital financeiro e fez com que o STF ignorasse sua própria jurisprudência, que havia estabelecido que reestruturações de tal natureza só poderiam ocorrer mediante elaboração de lei complementar.

- A análise do conjunto de Adins interpostas contra o processo de privatização da Usiminas demonstrou que a Corte assumiu uma atitude deliberada de não declarar a inconstitucionalidade das normas impugnadas, com o intuito de assegurar a implementação da política estipulada pelo Governo. Apesar das ilegalidades e inconstitucionalidades contidas nos atos normativos que operacionalizaram a transferência da empresa para o controle do capital privado, os ministros do Supremo Tribunal Federal utilizaram diversos artifícios processuais e argumentativos para viabilizar a realização do leilão das ações da Usiminas. Após o afastamento do Presidente Fernando Collor de Mello, desde a edição da MP nº 327 (reeditada 52 vezes), em 25.06.93, até o final de 1999, o Programa Nacional de Desestatização ficou apenas 10 meses sem a regulamentação por meio de medidas provisórias. Contudo, apesar das inúmeras Adins impetradas no STF, as privatizações de empresas estatais ocorreram sem que o Tribunal tivesse reconhecido a quase-totalidade das inconstitucionalidades apontadas pelos autores das ações.

- As ilegalidades e inconstitucionalidades relacionadas à aprovação e à implementação da Emenda Constitucional nº 16 – que viabilizou as candidaturas à reeleição dos chefes do Poder Executivo em níveis federal, estadual e municipal, sem a necessidade de afastamento do cargo – também não foram contrastadas pelas decisões do STF. Comparando os argumentos assumidos pelos ministros no julgamento da Adin nº 1.805 (que apontava a inconstitucionalidade da reeleição sem afastamento do cargo) com a fundamentação da decisão proferida na Adin nº 4 (sobre a aplicação do limite da taxa de juros), constata-se que o Tribunal tem valorizado de forma diferenciada os princípios constitucionais da igualdade e da liberdade, assumindo uma interpretação nitidamente favorável à concepção liberal deste último.

2 – Tensões entre racionalidade formal e racionalidade material: conexões entre as decisões do Tribunal e os interesses, idéias e valores do bloco de forças dominantes no poder

Ao deixar de cumprir adequadamente o papel constitucional de guarda da Constituição, o STF contribuiu para que as principais definições estratégicas do bloco de forças no poder – especialmente aquelas relacionadas às possibilidades de redistribuição da riqueza e de acesso e controle do poder político – fossem implementadas em flagrante contradição com os dispositivos da Constituição. Essa situação coloca em relevo a **racionalidade material** que tem permeado as decisões da Corte.

A investigação trouxe à luz dados quantitativos que demonstram uma forte seletividade nas decisões do STF. De um lado, o Tribunal concedeu proporcionalmente mais decisões favoráveis aos agentes que propuseram Adins cuja finalidade coincidia com as diretrizes políticas dominantes, centradas nas proposições de ajuste de caráter neoliberal (cortes de direitos e vantagens do funcionalismo público, redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado, equilíbrio fiscal, etc.). De outro, indeferiu a grande maioria das ações interpostas pelos agentes que visavam obstar as inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças dominantes, sobretudo aquelas Adins que tentaram impedir a violação da Constituição pela imposição do **poder de fato** das coalizões majoritárias em favor dos interesses do capital financeiro e dos grandes grupos econômicos nacionais e internacionais, interessados na privatização das empresas estatais e na implementação de políticas macroeconômicas voltadas para a ampliação da acumulação do capital.

A análise qualitativa de diversos casos exemplares também mostrou que as justificativas que serviram de base para a fundamentação das decisões estratégicas do Supremo Tribunal Federal apresentam, por um lado, uma racionalidade justificadora dos principais interesses, valores e idéias veiculados pelo bloco de forças dominantes; por outro lado, a forte interferência dessa **racionalidade material** nas decisões do Tribunal colocou, em diversos momentos, a

jurisprudência da Corte numa posição fortemente contrastante com a racionalidade formal da Constituição.

As afirmações feitas até aqui, fundamentadas exaustivamente pelos dados quantitativos e qualitativos apresentados no decorrer deste trabalho, ajudam a tornar compreensível o significado real do poder exercido pelo STF na sociedade brasileira. A compreensão da **racionalidade material** que tem presidido as decisões mais importantes do Tribunal ajuda a entender por que o STF não tem cumprido satisfatoriamente sua principal função político-institucional, qual seja, a de assegurar a efetividade da Constituição frente ao exercício ilegítimo do poder e ao caráter arbitrário da constelação de interesses a ele subjacente.

Explicitados os principais argumentos deste estudo, é possível aprofundar a análise das contradições que permearam as principais decisões do STF. O Ministro Carlos Velloso, do STF, expressou de maneira paradigmática a postura de alinhamento dos ministros do Supremo às políticas de ajuste neoliberal, implementadas, em grande medida, através de procedimentos e medidas inconstitucionais. Em artigo que discute os limites de reforma da Constituição, este ministro sustentou a tese de que uma Constituição é a expressão da idéia de direito subjacente ao movimento que a inspirou, podendo ser ou “(...) uma idéia de direito liberal, por exemplo, ou uma idéia de direito socialista” (Velloso, 1997, p. 165).

O Ministro defende o entendimento de que a Constituição brasileira foi inspirada pelo ideário liberal, o que transformaria apenas os direitos fundamentais de 1ª geração, que constituem herança liberal (direitos civis e políticos, isto é, direitos individuais exercidos individual ou coletivamente), em cláusulas pétreas. Os chamados direitos fundamentais de 2ª geração (direitos sociais, econômicos e culturais, como, por exemplo, o direito ao bem-estar social, ao trabalho, à saúde e à educação) fariam parte da herança socialista e, pelo que se depreende da argumentação do Ministro Velloso, poderiam ser modificados a qualquer tempo pelo poder constituinte derivado.

Mas, além de defender a redução do núcleo central da Constituição à concepção minimalista do liberalismo, o Ministro sugere que, além das emendas constitucionais, a jurisdição constitucional também pode exercer um papel ativo no ajuste da constituição formal (constituição jurídica) à constituição substancial

(constituição real do Estado, que, segundo Velloso, se assenta na realidade cultural, econômica, social e política). E, advogando a tese de que a constituição formal deve ser ajustada à constituição substancial, para que a primeira não se torne uma “(...) constituição nominal, quando, pior ainda, não passar de uma constituição semântica, ou a simples ‘folha de papel’ de que falou Ferdinand Lassalle” (Velloso, 1997, p. 164), sugere que

“Esse ajuste da constituição formal à constituição substancial se faz de dois modos: ou através da construção jurisprudencial, em que é mestra a Suprema Corte Norte-Americana, ou mediante emendas constitucionais, o que é próprio dos povos latinos, muito ligados ao positivismo jurídico.

“Certo é que, se o ajuste não for feito, a tempo e modo, corre-se o risco de a constituição formal se transformar em constituição nominal, que resta descumprida e muita vez rasgada por setores da sociedade. Por isso, é necessária a construção jurisprudencial da constituição, efetivada pela corte maior do Judiciário, ou pela Corte constitucional, ou que a reforma se efetive mediante emendas constitucionais, que são votadas pelo Parlamento investido de poder constituinte derivado ou de segundo grau” (Velloso, 1997, p. 164).

A confrontação das afirmações supracitadas com os resultados produzidos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal realçam a importância da jurisdição constitucional. É que, dado o grau de dificuldade enfrentado pelo bloco de forças dominantes para realizar integralmente os ajustes por meio de reformas constitucionais, boa parte das políticas inspiradas na ideologia neoliberal foram implantadas através de procedimentos impregnados de inconstitucionalidades, reforçando a condição de arena estratégica do Tribunal na resolução jurídico-política dos conflitos de interesses mais importantes do período.

De fato, a construção jurisprudencial do STF desempenhou um papel fundamental no ajuste da constituição formal à constituição substancial. Todavia as conexões entre a **racionalidade material** que permeou as decisões estratégicas do Tribunal e os interesses, valores e idéias difundidos pelas classes dominantes fortalece a convicção de que a definição de constituição substancial assumida pela maioria dos ministros do Supremo está muito próxima da noção de **fatores reais de poder**, de Ferdinand La Salle. A partir dessa perspectiva, é possível compreender a importância decisiva que a interpretação constitucional do Tribunal teve no ajuste da

Constituição jurídica às diversas inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças dominantes no poder.

Assim, em um contexto no qual a implementação das políticas de ajuste neoliberal colocou em xeque a normatividade e a eficácia da racionalidade formal da Constituição, a jurisprudência do STF permitiu a inobservância destas últimas, em diversos casos estratégicos, para favorecer o livre jogo de interesses econômicos e políticos dominantes que, dessa forma, puderam impor-se socialmente, sem se submeter à regulação legal estabelecida pela sociedade e aos procedimentos democráticos reconhecidos como legítimos. Nesse sentido, o papel efetivamente desempenhado pelo Tribunal tem ficado aquém das próprias promessas do liberalismo político clássico. Como bem observou Benevides (1998), referindo-se aos “interesses privados ou inconfessáveis” em nome dos quais se descumprem as regras democrático-constitucionais, no Brasil

“(…) o ‘judicial control’, criado pelos norte-americanos para manter Executivo e Legislativo nos limites rígidos da Constituição, torna-se instrumento de alteração constitucional [a autora está se referindo à criação da ação declaratória de constitucionalidade] para servir a interesses de uma peculiar associação de poderes, que pode identificar uma oligarquia, uma empresa ou um clube, jamais uma democracia. Ora, um governo que concentra abusivamente poderes ofende tanto a democracia quanto aos princípios liberais. O fundamento moral do liberalismo, que sempre decorou a retórica de nossas elites, é a defesa das liberdades individuais contra o abuso do poder. Por outro lado, aqueles que mais se identificam com o liberalismo político exaltam o primeiro mandamento da democracia: o respeito às regras do jogo. O que implica o primado da norma jurídica, acima da vontade dos homens, sobretudo dos que estão no poder”.

A Constituição de 1988 reservou ao STF um papel de central no sistema de freios e contrapesos criado para evitar a imposição arbitrária e ilegítima do poder, mesmo quando resultante da vontade de maiorias políticas constituídas. E a legitimidade democrática ficou circunscrita, entre outros aspectos, ao funcionamento dos poderes estatais de acordo com as regras constitucionais e à aplicação efetiva dos dispositivos da Carta Política. Por isso, a violação de diversos direitos e garantias inscritos no texto constitucional coloca em xeque o desempenho político--institucional do STF enquanto guarda do ordenamento democrático-constitucional.

3 – Supremo Tribunal Federal: legitimidade constitucional ou poder de fato?

O exercício do poder político por meio de medidas antagônicas às regras estatuídas pela Constituição coloca no foco da discussão a relação entre as decisões do STF, a efetividade dos dispositivos constitucionais e a legitimidade das formas de dominação implementadas. Na acepção de Weber, a dominação que se desvincula da observância das normas legais para expressar situações de poder condicionadas por “constelações de interesses” arbitrários pode ser definida como **dominação ilegítima**, derivada apenas da imposição do **poder de fato** de quem manda.

As inconstitucionalidades que se consolidaram como fato consumado por ação ou omissão dos poderes constituídos e a conseqüente falta de efetividade diversos dispositivos constitucionais colocam em evidência o predomínio, na sociedade brasileira, de relações sociais de dominação baseadas no exercício de **poderes ilegítimos**. Nessas circunstâncias, qual o significado específico do papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal, que, com suas decisões, permitiu a institucionalização de formas de dominação arbitrárias e ilegítimas, baseadas na subordinação dos interesses públicos definidos pela Constituição aos interesses privados de grupos e classes com maior poder econômico e político?

O papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal no sistema político e no conjunto das relações sociais fundamentais que permeiam a configuração do Estado brasileiro ajuda a esclarecer a questão. O contraste com o papel formal atribuído ao Tribunal revela, por um lado, que as decisões mais importantes do STF possuem uma **racionalidade material** estreitamente subordinada ao favorecimento dos interesses, valores e idéias do bloco de forças dominante, responsáveis pela violação ostensiva da Carta Política. Por outro lado, o descumprimento do papel de guarda da Constituição para viabilizar a realização dos interesses dominantes coloca o Supremo na posição estratégica de parte integrante do sistema de dominação ilegítima praticada pelos poderes constituídos. Ou seja, o STF não tem sido apenas um colaborador passivo na validação do exercício ilegítimo do

poder, pois a implementação de políticas inconstitucionais só pode viabilizar-se plenamente através da participação ativa dos Ministros do Tribunal na definição das concepções e práticas que moldam o perfil específico da jurisdição constitucional brasileira.

O poder real do STF está relacionado, de um lado, a condicionamentos históricos de longo prazo, que, dentre outros aspectos, apresentam-se associados às formas de dominação típicas da modernização conservadora da sociedade brasileira. E, de outro lado, esse perfil de atuação resulta dos embates travados entre os principais grupos e classes sociais desde a Assembléia Constituinte, no sentido de definir a configuração do Tribunal, tanto no que se refere à sua composição política e ideológica e às suas atribuições e competências, quanto no que diz respeito ao desempenho cotidiano das mesmas.

A história político-institucional do STF mostra que as classes dominantes têm demonstrado especial interesse na configuração do papel político desempenhado pelo Tribunal. Em momentos distintos da história brasileira, as classes e frações de classe dominantes lutaram para moldar o STF (como, de resto, as demais instâncias do Judiciário) aos seus interesses particularistas, valendo-se não só da cooptação política e ideológica, mas também, em certas circunstâncias, de ameaças de violência física aos integrantes do Tribunal. Além disso, as alterações provocadas na composição do STF, através de meios arbitrários e autoritários, mediante a cassação de ministros e o aumento do número de vagas que constituíam o Tribunal, ou, ainda, através da diminuição ou fortalecimento dos poderes da Corte conforme as conveniências dos detentores do poder político, ressaltam a importância atribuída ao órgão no sistema de dominação política.

Apesar da forte tradição autoritária e excludente que permeia as relações sociais de dominação no País, nota-se uma preocupação relativamente constante das classes dominantes no sentido de manter uma certa aparência de legalidade no exercício do poder político. Por isso, mesmo nos regimes autoritários, têm sido comuns as tentativas de institucionalização da legalidade instaurada por meios arbitrários e os esforços para evitar que o Governo ilegítimo tenha seus atos contestados pelo Poder Judiciário, o que poderia comprometer as pretensões de

legitimação do poder, ao expor suas contradições com o ordenamento constitucional legitimamente instituído.

Com a redemocratização do País e a promulgação da Constituição de 1988, foram alterados significativamente os marcos da legitimação da dominação política e reconhecidos formalmente vários direitos políticos, econômicos e sociais, que, se efetivamente implementados, permitiriam às classes dominadas aprofundar suas demandas por redistribuição da riqueza e acesso ao poder político. Para contrabalançar esses avanços, as classes dominantes trataram de assegurar, ainda durante o processo constituinte, mecanismos que pudessem neutralizar a efetivação de parte das conquistas das classes dominadas formalizadas na Carta Política.

Com o esgotamento do regime autoritário, alteraram-se profundamente os parâmetros de legitimação da dominação política, o que levou as classes dominantes a intervirem no sentido de produzir deslocamentos de poder que pudessem favorecer o controle de determinadas arenas estratégicas, dentre as quais o Supremo Tribunal Federal. Assim, além das possibilidades de revisão constitucional, as classes dominantes buscaram garantir o maior controle possível sobre a jurisdição constitucional, mantendo a mesma composição e forma de estruturação do STF originárias do regime militar.

No que se refere à manutenção dos ministros nomeados pelo regime autoritário, assumindo apenas *ad argumentandum* (para utilizar um recurso retórico bastante comum entre os ministros do STF) a tese do Ministro Velloso de que uma Constituição deve ser a expressão da idéia de direito subjacente ao movimento que a inspirou, certamente o mais adequado teria sido a substituição dos agentes que conferiram reconhecimento jurídico à ditadura militar por uma nova composição do Tribunal que estivesse em sintonia com as idéias e valores democráticos que inspiraram a configuração do novo ordenamento constitucional do País. Mas, como já foi assinalado, o processo de redemocratização não alterou a forma de estruturação do Supremo Tribunal Federal.

A forma como o STF tem exercido efetivamente a jurisdição constitucional permitiu a consolidação de significativas brechas de ilegalidade¹ no interior do ordenamento legal vigente. Na verdade, em decorrência da extensão e da

¹ Em relação a esse aspecto, ver as observações de Poulantzas no Capítulo 1 (nota 5, p. 24).

profundidade das inconstitucionalidades permitidas, o ordenamento jurídico-institucional foi amplamente reconfigurado por procedimentos ilegais e ilegítimos.

Ao longo dos últimos anos a jurisprudência do STF ajudou a configurar uma esfera de normatividade supraconstitucional intangível à própria racionalidade formal da Constituição jurídica, permitindo a consolidação de inúmeras inconstitucionalidades. No julgamento da Adin nº 605 (Usiminas), por exemplo, o ministro Celso de Mello assinalou que “A norma jurídica – todos o sabemos – nada mais é, na expressão do seu sentido e conteúdo, do que a sua própria interpretação” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605, p. 259). Nesta dissertação verificou-se que no período investigado a interpretação constitucional do STF encarregou-se de justificar a existência de um núcleo central de inconstitucionalidade no funcionamento jurídico-institucional do País, em torno do qual as formalidades da Constituição jurídica foram adaptadas da forma mais conveniente possível.

Outrossim, como mencionado anteriormente, o fator determinante das decisões estratégicas do Tribunal não tem sido a **racionalidade formal** da Constituição jurídica, mas, sim, uma **racionalidade material** que subordinou as regras constitucionais à chamada constituição substancial (eufemismo com o qual alguns ministros nomeiam os interesses das forças social e politicamente dominantes). Nesse sentido, as contradições entre as atribuições constitucionais conferidas ao STF e o papel que efetivamente a Corte vem exercendo no período atual permitem traçar um paralelo, ainda que limitado, com a postura predominante do STF durante o regime autoritário precedente. Os pontos de identificação não se restringem ao fato do Tribunal ter mantido acriticamente grande parte da jurisprudência anterior à Constituição de 1988. O papel assumido pelo Supremo Tribunal Federal, de modo completamente estranho às suas atribuições constitucionais, ao conferir validade jurídica às inconstitucionalidades que reconfiguraram profundamente o ordenamento institucional delineado pela Carta de 88, coloca no foco da discussão o significado do posicionamento do Tribunal diante da imposição ilegítima do “poder de fato” tanto no período atual quanto no regime autoritário anterior.

Num sentido bastante específico, os efeitos das recentes decisões do Tribunal não diferem muito daqueles produzidos pela atuação do STF durante a ditadura militar, quando a Corte acatou integralmente os atos institucionais impostos através de procedimentos arbitrários e ilegítimos e reconheceu a natureza supraconstitucional daquelas normas. A diferença fundamental é que durante o regime autoritário a imposição do poder de fato das forças dominantes era a regra e o STF havia sido moldado para cumprir suas diretrizes, enquanto que no período posterior à Constituição de 1988 o papel predominantemente exercido pelo Tribunal passou a estar em desacordo com as diretrizes democráticas traçadas pela Carta Política.

Além de ter contrariado dispositivos expressos e princípios fundamentais da concepção de Estado Democrático de Direito formalizada pela Constituição de 1988, a jurisprudência do STF apresentou fortes antagonismos internos à sua própria justificação lógica. Por exemplo, no julgamento do MI nº 20, a decisão final produziu o resultado oposto à finalidade constitucional do instituto (declarou a ilegalidade de uma greve em curso, quando deveria assegurar as condições necessárias ao exercício do direito) e foi coroada pela declaração do Ministro Sidney Sanches de que “O direito de greve existe, mas não pode ser exercido” (STF..., 1994). Ou, ainda, na decisão do Ministro Celso de Mello, que, após reconhecer as flagrantes inconstitucionalidades cometidas na implantação do Proer e declarar que “(...) o valor jurídico do ato inconstitucional é nenhum. É ele desprovido de qualquer eficácia no plano do direito” (BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.398, p. 231), não concedeu a liminar para suspender a eficácia das normas reconhecidamente inconstitucionais.

Em resumo, o STF chegou ao ponto de declarar que o direito existia quando, de fato, proibia o seu exercício e, por outro lado, de afirmar formalmente a nulidade de normas inconstitucionais e, ao mesmo tempo, permitir a manutenção da vigência e eficácia das mesmas. Mas, como já referido, essas incoerências lógicas são resultantes da imposição de uma determinada **racionalidade material** sobre os preceitos formais da Constituição. Os resultados das decisões mais importantes, no período investigado, confirmaram que a tendência predominante do Supremo Tribunal Federal tem sido a de, quando necessário, se afastar da legitimidade

conferida pelas normas constitucionais para participar da implementação de formas de dominação política centradas na **imposição ilegítima do poder de fato** e no correspondente favorecimento às constelações de interesses arbitrários a ele subjacente.

Assim, é possível afirmar que a pesquisa conseguiu apresentar uma fundamentação empírica consistente da hipótese central que orientou este estudo, segundo a qual **as decisões do Supremo Tribunal Federal no período posterior à promulgação da Constituição de 1988 não têm obstruído diversas inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças dominantes no poder, deixando de assegurar a efetividade de direitos e garantias constitucionais das classes dominadas, que, em maior ou menor extensão, poderiam colocar em xeque importantes fundamentos dos mecanismos de distribuição da riqueza e de domínio político predominantes no País.**

Da mesma forma, ficou demonstrada a pertinência das subipóteses que apontam, de um lado, que **o real papel político desempenhado pelo STF contrasta com suas atribuições formais de instituição responsável pela garantia de efetivação dos direitos constitucionais e do ordenamento jurídico do Estado democrático** e, de outro, que **o Supremo Tribunal Federal se constitui numa arena estratégica no âmbito da legitimação jurídica das políticas estatais, na qual as classes dominantes encontram condições mais favoráveis para respaldar judicialmente várias transgressões e bloqueios contra a efetivação de direitos e garantias das classes dominadas formalmente inscritos na Constituição de 1988.**

4 – Desafios e perspectivas nas investigações sobre o tema

Esta pesquisa se propôs a investigar um conjunto de decisões do Supremo Tribunal Federal de importância estratégica para a efetivação de direitos políticos, econômicos e sociais formalizados pela Constituição de 1988 e que, se efetivamente implementados, poderiam viabilizar às classes dominadas maior acesso à redistribuição da riqueza e ao controle do poder político. No centro de interesse da

investigação, estavam as possíveis conexões entre o resultado das decisões do STF e a consolidação de formas de dominação ilegítimas, impostas pelo bloco de forças dominantes no poder através de procedimentos ilegais e inconstitucionais.

Ao assumir essa perspectiva, este estudo pretendeu contribuir para a proposição de um enfoque capaz de dar conta da análise e da interpretação do significado das decisões do Supremo Tribunal no âmbito das relações sociais de dominação que permeiam a organização da sociedade civil e do Estado no Brasil. O desenvolvimento da investigação conduziu a rupturas importantes com algumas das hipóteses sustentadas pelos seguintes autores:

a) Arantes (1997), que desvincula o papel desempenhado pelo STF dos conflitos de interesses e dos processos de dominação política, para associá-lo a uma dinâmica histórica supostamente neutra de centralização do Estado;

b) Faria (1993), que indica o predomínio de uma concepção **normativista** entre os magistrados brasileiros, identificada com a **racionalidade formal** das normas legais. O autor afirma que, nos primeiros anos de vigência da Constituição, o Judiciário foi capaz de conter rapidamente a erosão das garantias democrático-constitucionais, ignorando, assim, as especificidades da **racionalidade material** que tem condicionado de modo diferenciado os resultados das decisões do STF;

c) Werneck Vianna *et al.* (1999), que sustenta a tese de que o STF vem cumprindo o seu papel constitucional e, progressivamente, concretizando os objetivos estabelecidos pela Constituição de 1988.

Assim, no decorrer deste estudo, o modelo de análise e as hipóteses de trabalho propostos permitiram consolidar um conjunto expressivo de dados qualitativos e quantitativos capazes de fundamentar os seguintes eixos analítico-interpretativos:

a) o real poder político exercido pelo Supremo Tribunal Federal apresenta fortes contrastes com as atribuições e competências expressamente formalizadas nos dispositivos constitucionais. E os resultados das decisões do STF não têm contribuído para obstruir as principais inconstitucionalidades praticadas pelo

bloco de forças dominantes no poder, tampouco para assegurar a efetividade de importantes direitos e garantias inscritos no texto da Constituição;

b) as decisões do Tribunal apresentam fortes conexões com os interesses, idéias e valores do bloco de forças dominantes no poder. Essas conexões se manifestam, na fundamentação de muitas decisões estratégicas do STF, através do predomínio de uma **racionalidade material essencialmente antagônica à racionalidade formal da Constituição**. A força dessa racionalidade material na configuração das decisões do Tribunal tem implicado, com certa regularidade, o favorecimento da implementação de várias transgressões e bloqueios contra a efetivação de direitos e garantias das classes dominadas formalmente inscritos na Constituição de 1988 – especialmente daqueles que poderiam criar condições mais favoráveis para a redistribuição da riqueza e o controle do poder político predominantes no País;

c) as contradições expressas entre o papel efetivamente desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal e as suas atribuições e competências constitucionais e, no mesmo sentido, a subordinação de grande parte de suas decisões estratégicas a uma racionalidade material incompatível com os dispositivos da Constituição colocam em xeque a própria legitimidade político-institucional do Tribunal. Ao desvincular essas decisões da observância às normas e aos princípios que lhe conferem legitimidade constitucional e, assim, viabilizar a implementação das inconstitucionalidades praticadas pelo bloco de forças dominantes no poder, o STF tem participado ativamente de um tipo de **dominação ilegítima**, baseada na imposição do poder de fato e expressão de constelações de interesses arbitrários.

Por outro lado, como assinalado anteriormente, a configuração de um órgão estatal traduz a condensação material de uma relação de forças nas condições histórico-específicas nas quais está inserido. Assim, embora, no período histórico analisado, o STF tenha se posicionado numa perspectiva estreitamente associada à dominação ilegítima e autoritária exercida pelo Executivo Federal e por sua base de sustentação parlamentar majoritária no Legislativo, isso não significa que a atuação

do Tribunal seja apenas resultante de uma imposição unilateral da vontade das classes dominantes.

O referencial teórico desta investigação sugere uma clara ruptura com a idéia de reprodução mecânica das relações de dominação no âmbito estatal. Todavia, no período histórico investigado, as linhas de força que têm configurado as decisões mais importantes do STF ainda apresentam uma forte imposição dos interesses do bloco de forças dominantes no poder, o que não impede que o desenvolvimento histórico das lutas sociais possa produzir, no futuro, deslocamentos de poder que favoreçam a alteração da configuração e da dinâmica do Tribunal.

Na esteira das observações anteriores, é importante enfatizar novamente que a presente pesquisa não desconhece a existência de decisões do Supremo que estão em conformidade com a **racionalidade formal** da Constituição e que contribuem para assegurar direitos das classes dominadas. O que a investigação procurou analisar foi um conjunto significativo de decisões estratégicas para as possibilidades de efetivação de dispositivos da Constituição que poderiam favorecer as demandas das classes dominadas por maior redistribuição da riqueza e controle do poder político no País. E, justamente nessas decisões, o STF demonstrou uma forte identificação com o exercício ilegítimo do poder requerido pelo bloco de forças dominantes para viabilizar a implementação dos seus interesses particularistas.

Autores como Werneck Vianna *et al.* (1999) têm sustentado que algumas decisões importantes do STF são casos exemplares de que o Tribunal vem cumprindo seu papel constitucional de guardião da Constituição e consolidando uma tendência progressiva de dar efetividade aos dispositivos nela contidos. Todavia trata-se de uma hipótese excessivamente linear e que não possui densidade empírica suficiente para contrastar com as abrangentes evidências em sentido contrário.

Werneck Vianna *et al.* (1999) mencionam o julgamento de duas Adins – Adin nº 939 (IPMF) e Adin nº 1.946 (licença-maternidade) –, nos quais o STF foi capaz de declarar a inconstitucionalidade de dispositivos de emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso Nacional por maioria qualificada. No entanto, esses casos exemplares, que os autores apontam como uma demonstração inequívoca da capacidade do Tribunal de impor a vontade da Constituição contra a vontade ilimitada da maioria, trazem consigo a confirmação de um contundente paradoxo: se

o Supremo foi capaz de cancelar dispositivos amparados pela força de uma emenda constitucional, por que, então, foi incapaz de barrar diversas inconstitucionalidades bem mais evidentes, a maior parte delas praticadas por meio do precário instrumento das medidas provisórias, freqüentemente utilizadas de modo arbitrário e inconstitucional?

O que os dados quantitativos e qualitativos apresentados pela presente pesquisa ajudaram a demonstrar é que as inconstitucionalidades implementadas no período investigado, com a colaboração das decisões do Supremo Tribunal Federal (ora pelo conteúdo de suas deliberações, ora pela omissão ou demora em julgar questões relevantes), adquiriram abrangência e significação política, econômica e social incomparavelmente superiores aos casos exemplares citados por Werneck Vianna *et al.* (1999), nos quais, de fato, o Tribunal impôs limites à vontade das forças políticas majoritárias. Como já assinalado, esses casos não representam a tendência predominante nos julgamentos estratégicos do STF, mas, ao contrário, podem ser encarados como oscilações pontuais dentro de um universo mais amplo de decisões.

Castro (1997b) já havia observado a ambivalência do comportamento político do STF e de suas decisões judiciais, que ora cumprem seu papel constitucional e asseguram efetividade a determinados dispositivos da Constituição, ora permitem a consumação de flagrantes inconstitucionalidades que violam os fundamentos democráticos da Carta Política. No entanto, a análise do autor – exemplar, naquilo que se propõe – está focalizada fundamentalmente nos aspectos do comportamento político do Supremo Tribunal Federal relacionados aos conflitos conjunturais com os demais poderes e às estratégias assumidas pelo Tribunal para assegurar determinadas posições de poder no ordenamento político-institucional do País.

Todavia, na medida que o Direito e a democracia representativa incorporam interesses materiais das classes dominadas, outros fatores, além dos supracitados, podem interferir nas decisões do Supremo Tribunal. Enquanto expressão de uma condensação das relações materiais de força, o STF não é totalmente imune, em determinadas circunstâncias, às pressões sociais por efetivação dos direitos inscritos na Constituição. Assim, numa perspectiva complementar ao

presente estudo, fica em aberto a possibilidade de novas investigações, para se avaliar o significado relativo dessas pressões sociais, em determinadas conjunturas específicas, para a concessão de algumas decisões que contrariem, ainda que parcialmente, aos objetivos imediatos do bloco de forças dominantes no poder.

Outra questão importante que requer aprofundamento através de novas investigações empíricas diz respeito ao caráter da composição, da forma de nomeação dos ministros e da estruturação das atribuições e competências do Supremo Tribunal Federal. Os resultados a que esta pesquisa chegou – considerando, dentre outros aspectos, a história do STF, a tradição política do País e a racionalidade material predominante nas decisões estratégicas do Tribunal – sugerem que as nomeações são fortemente condicionadas por linhas de força que visam moldar o posicionamento político e ideológico dos ministros. Assim, estes tenderiam a assumir uma concepção instrumental do exercício do poder e subordinada prioritariamente aos interesses dos grupos e classes sociais aos quais estão ligados organicamente. Embora algumas abordagens já mencionem pontualmente a significação dos aspectos citados, ainda são necessários estudos que propiciem uma demonstração empírica mais sistemática e abrangente das conexões existentes entre os principais condicionamentos que permeiam a estruturação e a composição do STF e o perfil dominante nas decisões estratégicas do Tribunal.

Com estas considerações acredita-se ter conseguido demonstrar que os objetivos iniciais da pesquisa foram alcançados. Todavia diversos aspectos relacionados à temática ainda requerem novas investigações. Não só no que se refere a problemática focalizada por este estudo, mas também a outras dimensões das relações sociais que interferem na atuação política e institucional do Supremo Tribunal Federal. Assim, com este trabalho, espera-se ter contribuído para o progresso dos conhecimentos teóricos e empíricos a respeito do tema e, também, para que os limites deste estudo sirvam de estímulo a novas investigações, face às enormes lacunas existentes nesta área do saber sociológico.

ANEXOS

ANEXO 1: DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS QUE SE REFEREM À ELABORAÇÃO DE LEIS COMPLEMENTARES DE ÂMBITO FEDERAL

Legenda:

Asterisco (*):	<i>Houve modificação</i>
Texto em preto:	Redação original (sem modificação)
Texto em azul:	Redação dos dispositivos alterados
Texto em verde:	Redação dos dispositivos revogados
Texto em vermelho:	Redação dos dispositivos incluídos

Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

I – relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa, nos termos de **lei complementar**, que preverá indenização compensatória, dentre outros direitos;

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito;

II – referendo;

III – iniciativa popular.

(...)

~~(*) § 9º - **Lei complementar** estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.~~

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 07/06/94:
"§ 9º **Lei complementar** estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta."

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

(...)

§ 2.º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em **lei complementar**.

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

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

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 13/09/96:
"§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei

estadual, dentro do período determinado por **lei complementar federal**, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

Art. 21. Compete à União:

(...)

IV – permitir, nos casos previstos em **lei complementar**, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; II – desapropriação; III – requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra; IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão; V – serviço postal; VI – sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais; VII – política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores; VIII – comércio exterior e interestadual; IX – diretrizes da política nacional de transportes; X – regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial; XI – trânsito e transporte; XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; XIII – nacionalidade, cidadania e naturalização; XIV – populações indígenas; XV – emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros; XVI – organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões; XVII – organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes; XVIII – sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais; XIX – sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular; XX – sistemas de consórcios e sorteios; XXI – normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares; XXII – competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais; XXIII – seguridade social; XXIV – diretrizes e bases da educação nacional; XXV – registros públicos; XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;

~~(*) XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;~~

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
"XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;"

XXVIII – defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional; XXIX – propaganda comercial.

Parágrafo único. **Lei complementar** poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV – impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII – fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX – promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII – estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. **Lei complementar** fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

~~(*) Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:~~

~~(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:"~~

(...)

~~(*) VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei complementar;~~

~~(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
"VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;"~~

(...)

~~(*) XIX - somente por lei específica poderão ser criadas empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação pública;~~

~~(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
"XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;"~~

~~(*) Art. 40. O servidor será aposentado:~~

(...)

~~III - voluntariamente:~~

~~a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais; b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais; c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo; d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.~~

~~§ 1º - Lei complementar poderá estabelecer exceções ao disposto no inciso III, "a" e "c", no caso de exercício de atividades consideradas penosas, insalubres ou perigosas.~~

~~(*) Redação dada ao artigo pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:
"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.~~

(...)

~~§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados os casos de atividades exercidas exclusivamente sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.~~

(...)

~~§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime de previdência complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo.~~

~~(*) Art. 41. São estáveis, após dois anos de efetivo exercício, os servidores nomeados em virtude de concurso público.~~

~~(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público."~~

~~(*) § 1º - O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa.~~

~~(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
"§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:~~

(...)

III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de **lei complementar**, assegurada ampla defesa."

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

§ 1.º **Lei complementar** disporá sobre:

I – as condições para integração de regiões em desenvolvimento;

II – a composição dos organismos regionais que executarão, na forma da lei, os planos regionais, integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, aprovados juntamente com estes.

(...)

§ 2.º Os incentivos regionais compreenderão, além de outros, na forma da lei: I – igualdade de tarifas, fretes, seguros e outros itens de custos e preços de responsabilidade do poder público; II – juros favorecidos para financiamento de atividades prioritárias; III – isenções, reduções ou diferimento temporário de tributos federais devidos por pessoas físicas ou jurídicas; IV – prioridade para o aproveitamento econômico e social dos rios e das massas de água represadas ou represáveis nas regiões de baixa renda, sujeitas a secas periódicas.

§ 3.º Nas áreas a que se refere o § 2.º, IV, a União incentivará a recuperação de terras áridas e cooperará com os pequenos e médios proprietários rurais para o estabelecimento, em suas glebas, de fontes de água e de pequena irrigação.

Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.

§ 1.º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por **lei complementar**, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de oito ou mais de setenta Deputados.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em **lei complementar**;

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição; II – **leis complementares**; III – leis ordinárias; IV – leis delegadas; V – medidas provisórias; VI – decretos legislativos; VII – resoluções.

Parágrafo único. **Lei complementar** disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente.

Parágrafo único. O Vice-Presidente da República, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por **lei complementar**, auxiliará o Presidente, sempre que por ele convocado para missões especiais.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXI – conferir condecorações e distinções honoríficas; XXII – permitir, nos casos previstos em **lei complementar**, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

Art. 93. **Lei complementar**, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

I – ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, através de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação; II – promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas: a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento; b) a promoção por merecimento pressupõe dois anos de exercício na respectiva entrância e integrar o juiz a primeira quinta parte da lista de antiguidade desta, salvo se não houver com tais requisitos quem aceite o lugar vago; c) aferição do merecimento pelos critérios da presteza e segurança no exercício da jurisdição e pela frequência e aproveitamento em cursos reconhecidos de aperfeiçoamento; d) na apuração da antiguidade, o tribunal somente poderá recusar o juiz mais antigo pelo voto de dois terços de seus membros, conforme procedimento próprio, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação; III – o acesso aos tribunais de segundo grau far-se-á por antiguidade e merecimento, alternadamente, apurados na última entrância ou, onde houver, no Tribunal de Alçada, quando se tratar de promoção para o Tribunal de Justiça, de acordo com o inciso II e a classe de origem; IV – previsão de cursos oficiais de preparação e aperfeiçoamento de magistrados como requisitos para ingresso e promoção na carreira; (*) V - ~~os vencimentos dos magistrados serão fixados com diferença não superior a dez por cento de uma para outra das categorias da carreira, não podendo, a título nenhum, exceder os dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;~~

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:**

"V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;"

(*) VI - ~~a aposentadoria com proventos integrais é compulsória por invalidez ou aos setenta anos de idade, e facultativa aos trinta anos de serviço, após cinco anos de exercício efetivo na judicatura;~~

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:**

"VI - a aposentadoria dos magistrados e a pensão de seus dependentes observarão o disposto no art. 40;"

VII – o juiz titular residirá na respectiva comarca; VIII – o ato de remoção, disponibilidade e aposentadoria do magistrado, por interesse público, fundar-se-á em decisão por voto de dois terços do respectivo tribunal, assegurada ampla defesa; IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei, se o interesse público o exigir, limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes; X – as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros; XI – nos tribunais com número superior a vinte e cinco julgadores, poderá ser constituído órgão especial, com o mínimo de onze e o máximo de vinte e cinco membros, para o exercício das atribuições administrativas e jurisdicionais da competência do tribunal pleno.

Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos Tribunais, dos juízes de direito e das Juntas Eleitorais.

Art. 128. O Ministério Público abrange: I – o Ministério Público da União, que compreende: a) o Ministério Público Federal; b) o Ministério Público do Trabalho; c) o Ministério Público Militar; d) o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; II – os Ministérios Públicos dos Estados.

(...)

§ 5.º **Leis complementares** da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

I – as seguintes garantias: a) vitaliciedade, após dois anos de exercício, não podendo perder o cargo senão por sentença judicial transitada em julgado; b) inamovibilidade, salvo por motivo de interesse público, mediante decisão do órgão colegiado competente do Ministério Público, por voto de dois terços de seus membros, assegurada ampla defesa; (*) c) ~~irredutibilidade de vencimentos, observado, quanto à remuneração, o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;~~

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:**
 "c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;"

II – as seguintes vedações: a) receber, a qualquer título e sob qualquer pretexto, honorários, percentagens ou custas processuais; b) exercer a advocacia; c) participar de sociedade comercial, na forma da lei; d) exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função pública, salvo uma de magistério; e) exercer atividade político-partidária, salvo exceções previstas na lei.

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

VI – expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma da **lei complementar** respectiva;

VII – exercer o controle externo da atividade policial, na forma da **lei complementar** mencionada no artigo anterior;

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da **lei complementar** que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5.º, LXXIV.

Parágrafo único **Lei complementar** organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais.

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

§ 1.º **Lei complementar** estabelecerá as normas gerais a serem adotadas na organização, no preparo e no emprego das Forças Armadas.

Art. 148. A União, mediante **lei complementar**, poderá instituir empréstimos compulsórios:

I – para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência;

II – no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, b.

Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.

Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre:

VII – grandes fortunas, nos termos de **lei complementar**.

Art. 154. A União poderá instituir:

I – mediante **lei complementar**, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição;

(*) **Art. 155.** ~~Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir:~~

I - ~~impostos sobre:~~

a) transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;
 b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

c) propriedade de veículos automotores

II - adicional de até cinco por cento do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas nos respectivos territórios, a título do imposto previsto no art. 153, III, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93:**

"Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores."

(*) § 1º O imposto previsto no inciso I, a

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93:**

"§ 1º O imposto previsto no inciso I:"

III - terá competência para sua instituição regulada por **lei complementar**:

a) se o doador tiver domicílio ou residência no exterior; b) se o de cujus possuía bens, era residente ou domiciliado ou teve o seu inventário processado no exterior;

(*) § 2º - O imposto previsto no inciso I, b, atenderá ao seguinte:

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93:**

"§ 2º O imposto previsto no inciso II, atenderá ao seguinte:"

X - não incidirá:

a) sobre operações que destinem ao exterior produtos industrializados, excluídos os semi-elaborados definidos em **lei complementar**;

XII - cabe à **lei complementar**:

a) definir seus contribuintes; b) dispor sobre substituição tributária; c) disciplinar o regime de compensação do imposto; d) fixar, para efeito de sua cobrança e definição do estabelecimento responsável, o local das operações relativas à circulação de mercadorias e das prestações de serviços; e) excluir da incidência do imposto, nas exportações para o exterior, serviços e outros produtos além dos mencionados no inciso X, "a"; f) prever casos de manutenção de crédito, relativamente à remessa para outro Estado e exportação para o exterior, de serviços e de mercadorias; g) regular a forma como, mediante deliberação dos Estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(*) III - vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, exceto óleo diesel;

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 18/03/93:**

"III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em **lei complementar**."

"IV - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, I, b, definidos em **lei complementar**." Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 18/03/93

(*) § 3º O imposto previsto no inciso III, não exclui a incidência do imposto estadual previsto no art. 155, I, b, sobre a mesma operação.

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 3, de 17/03/93:**

"§ 3º Em relação ao imposto previsto no inciso III, cabe à **lei complementar**:

I - fixar as suas alíquotas máximas;

II - excluir da sua incidência exportações de serviços para o exterior."

"§ 4º Cabe à **lei complementar**." Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 18/03/93

I - fixar as alíquotas máximas dos impostos previstos nos incisos III e IV; Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 18/03/93

II - excluir da incidência do imposto previsto no inciso IV exportações de serviços para o exterior." Revogado pela Emenda Constitucional nº 3, de 18/03/93

Art. 161. Cabe à **lei complementar**:

I – definir valor adicionado para fins do disposto no art. 158, parágrafo único, I;
 II – estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio sócio-econômico entre Estados e entre Municípios;
 III – dispor sobre o acompanhamento, pelos beneficiários, do cálculo das quotas e da liberação das participações previstas nos arts. 159.
 Parágrafo único. O Tribunal de Contas da União efetuará o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação a que alude o inciso II.

Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas;
 II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo poder público;
 III – concessão de garantias pelas entidades públicas;
 IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública;
 V – fiscalização das instituições financeiras;
 VI – operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
 VII – compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;
 II – as diretrizes orçamentárias;
 III – os orçamentos anuais.

(...)

§ 9.º Cabe à **lei complementar**:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
 II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 6.º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da **lei complementar** a que se refere o art. 165, § 9.º.

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, na forma da **lei complementar** a que se refere o art. 165, § 9.º.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em **lei complementar**.

~~(*) Parágrafo único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:~~

~~(*) Transformado em § 1º pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:
 "§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a~~

qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na **lei complementar** referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na **lei complementar** referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da **lei complementar** referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:

"§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

(...)

§ 3.º Cabe à **lei complementar** estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação.

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em **lei complementar**, que disporá, inclusive, sobre:

I – a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;

(* II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;

(* **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 13, de 22/08/96:**

"II - autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, resseguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador."

III – as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente: a) os interesses nacionais; b) os acordos internacionais;

IV – a organização, o funcionamento e as atribuições do banco central e demais instituições financeiras públicas e privadas;

V – os requisitos para a designação de membros da diretoria do banco central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;

VI – a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;

VII – os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;

VIII – o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.

§ 1.º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.

§ 2.º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.

§ 3.º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, taxas de juros reais não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

~~(*) I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;~~

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

b) a receita ou o faturamento;

c) o lucro;"

~~(*) II - dos trabalhadores;~~

(*) Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;"

(...)

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"§ 11. É vedada a concessão de remissão ou anistia das contribuições sociais de que tratam os incisos I, a, e II deste artigo, para débitos em montante superior ao fixado em lei complementar."

~~(*) Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a: I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão; II - ajuda à manutenção dos dependentes dos segurados de baixa renda; III - proteção à maternidade, especialmente à gestante; IV - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; V - pensão por morte de segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, obedecido o disposto no § 5º e no art. 202.~~

(*) Redação dada ao artigo pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada; II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º.

§ 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidos em lei complementar.

(*) Art. 202. ~~É assegurada aposentadoria, nos termos da lei, calculando-se o benefício sobre a média dos trinta e seis últimos salários de contribuição, corrigidos monetariamente mês a mês, e comprovada a regularidade dos reajustes dos salários de contribuição de modo a preservar seus valores reais e obedecidas as seguintes condições:~~

~~I - aos sessenta e cinco anos de idade, para o homem, e aos sessenta, para a mulher, reduzido em cinco anos o limite de idade para os trabalhadores rurais de ambos os sexos e para os que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, neste incluídos o produtor rural, o garimpeiro e o pescador artesanal;~~

~~II - após trinta e cinco anos de trabalho, ao homem, e, após trinta, à mulher, ou em tempo inferior, se sujeitos a trabalho sob condições especiais, que prejudiquem a saúde ou a integridade física, definidas em lei;~~

~~III - após trinta anos, ao professor, e, após vinte e cinco, à professora, por efetivo exercício de função de magistério.~~

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:**

"**Art. 202.** O regime de previdência privada, de caráter complementar e organizado de forma autônoma em relação ao regime geral de previdência social, será facultativo, baseado na constituição de reservas que garantam o benefício contratado, e regulado por **lei complementar.**"

(*) § 1º - ~~É facultada aposentadoria proporcional, após trinta anos de trabalho, ao homem, e, após vinte e cinco, à mulher.~~

(*) **Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:**

"**§ 1º** A **lei complementar** de que trata este artigo assegurará ao participante de planos de benefícios de entidades de previdência privada o pleno acesso às informações relativas à gestão de seus respectivos planos."

(...)

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"**§ 4º** **Lei complementar** disciplinará a relação entre a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, inclusive suas autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente, enquanto patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada, e suas respectivas entidades fechadas de previdência privada."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"**§ 5º** A **lei complementar** de que trata o parágrafo anterior aplicar-se-á, no que couber, às empresas privadas permissionárias ou concessionárias de prestação de serviços públicos, quando patrocinadoras de entidades fechadas de previdência privada."

Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98:

"**§ 6º** A **lei complementar** a que se refere o § 4º deste artigo estabelecerá os requisitos para a designação dos membros das diretorias das entidades fechadas de previdência privada e disciplinará a inserção dos participantes nos colegiados e instâncias de decisão em que seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação."

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

(...)

§ 6.º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser **lei complementar**, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT):

Art. 10. Até que seja promulgada a **lei complementar** a que se refere o art. 7.º, I, da Constituição:

I – fica limitada a proteção nele referida ao aumento, para quatro vezes, da porcentagem prevista no art. 6.º, caput e § 1.º, da Lei n.º 5.107, de 13 de setembro de 1966;

II – fica vedada a dispensa arbitrária ou sem justa causa: a) do empregado eleito para cargo de direção de comissões internas de prevenção de acidentes, desde o registro de sua candidatura até um ano após o final de seu mandato; b) da empregada gestante, desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto.

§ 1.º Até que a lei venha a disciplinar o disposto no art. 7.º, XIX, da Constituição, o prazo da licença-paternidade a que se refere o inciso é de cinco dias.

§ 2.º Até ulterior disposição legal, a cobrança das contribuições para o custeio das atividades dos sindicatos rurais será feita juntamente com a do imposto territorial rural, pelo mesmo órgão arrecadador.

§ 3.º Na primeira comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas pelo empregador rural, na forma do art. 233, após a promulgação da Constituição, será certificada perante a Justiça do Trabalho a regularidade do contrato e das atualizações das obrigações trabalhistas de todo o período.

Art. 29. Enquanto não aprovadas as **leis complementares** relativas ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União, o Ministério Público Federal, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, as Consultorias Jurídicas dos Ministérios, as Procuradorias e Departamentos Jurídicos de autarquias federais com representação própria e os membros das Procuradorias das universidades fundacionais públicas continuarão a exercer suas atividades na área das respectivas atribuições.

§ 1.º O Presidente da República, no prazo de cento e vinte dias, encaminhará ao Congresso Nacional projeto de **lei complementar** dispondo sobre a organização e o funcionamento da Advocacia-Geral da União.

§ 2.º Aos atuais Procuradores da República, nos termos da **lei complementar**, será facultada a opção, de forma irreatável, entre as carreiras do Ministério Público Federal e da Advocacia-Geral da União.
(...)

§ 5.º Cabe à atual Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, diretamente ou por delegação, que pode ser ao Ministério Público estadual, representar judicialmente a União nas causas de natureza fiscal, na área da respectiva competência, até a promulgação das **leis complementares** previstas neste artigo.

Art. 34. O sistema tributário nacional entrará em vigor a partir do primeiro dia do quinto mês seguinte ao da promulgação da Constituição, mantido, até então, o da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda n.º 1, de 1969, e pelas posteriores.
(...)

§ 2.º O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal e o Fundo de Participação dos Municípios obedecerão às seguintes determinações:

I – a partir da promulgação da Constituição, os percentuais serão, respectivamente, de dezoito por cento e de vinte por cento, calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos referidos no art. 153, III e IV, mantidos os atuais critérios de rateio até a entrada em vigor da **lei complementar** a que se refere o art. 161, II;

(...)

§ 7.º Até que sejam fixadas em **lei complementar**, as alíquotas máximas do imposto municipal sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos não excederão a três por cento.

§ 8.º Se, no prazo de sessenta dias contados da promulgação da Constituição, não for editada a **lei complementar** necessária à instituição do imposto de que trata o art. 155, I, b, os Estados e o Distrito Federal, mediante convênio celebrado nos termos da **Lei Complementar** n.º 24, de 7 de janeiro de 1975, fixarão normas para regular provisoriamente a matéria.

§ 9.º Até que **lei complementar** disponha sobre a matéria, as empresas distribuidoras de energia elétrica, na condição de contribuintes ou de substitutos tributários, serão as responsáveis, por ocasião da saída do produto de seus estabelecimentos, ainda que destinado a outra unidade da Federação, pelo pagamento do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias incidente sobre energia elétrica, desde a produção ou importação até a última operação, calculado o imposto sobre o preço então praticado na operação final e assegurado seu recolhimento ao Estado ou ao Distrito Federal, conforme o local onde deva ocorrer essa operação.

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7.º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.
(...)

§ 2.º Até a entrada em vigor da **lei complementar** a que se refere o art. 165, § 9.º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II – o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III – o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Art. 38. Até a promulgação da **lei complementar** referida no art. 169, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano.

Art. 39. Para efeito do cumprimento das disposições constitucionais que impliquem variações de despesas e receitas da União, após a promulgação da Constituição, o Poder Executivo deverá elaborar e o Poder Legislativo apreciar projeto de revisão da lei orçamentária referente ao exercício financeiro de 1989.

Parágrafo único. O Congresso Nacional deverá votar no prazo de doze meses a **lei complementar** prevista no art. 161, II.

ADCT - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 3. Brasília, de 18 de março 1993:

Art. 2.º A União poderá instituir, nos termos de **lei complementar**, com vigência até 31 de dezembro de 1994, imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.

§ 1.º A alíquota do imposto de que trata este artigo não excederá a vinte e cinco centésimos por cento, facultado ao Poder Executivo reduzi-la ou restabelecê-la, total ou parcialmente, nas condições e limites fixados em lei.

§ 2.º Ao imposto de que trata este artigo não se aplica o art. 153 da Constituição.

§ 3.º O produto da arrecadação do imposto de que trata este artigo não se encontra sujeito a qualquer modalidade de repartição com outra entidade federada.

§ 4.º Do produto da arrecadação do imposto de que trata este artigo serão destinados vinte por cento para custeio de programas de habitação popular.

ADCT - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19. Brasília, de 4 de junho 1998:

Art. 30. O projeto de **lei complementar** a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.

ADCT - EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20. Brasília, de 15 dezembro de 1998:

Art. 5º O disposto no art. 202, § 3º, da Constituição Federal, quanto à exigência de paridade entre a contribuição da patrocinadora e a contribuição do segurado, terá vigência no prazo de dois anos a

partir da publicação desta Emenda, ou, caso ocorra antes, na data de publicação da **lei complementar** a que se refere o § 4º do mesmo artigo.

(...)

Art. 7º Os projetos das **leis complementares** previstas no art. 202 da Constituição Federal deverão ser apresentados ao Congresso Nacional no prazo máximo de noventa dias após a publicação desta Emenda.

(...)

Art.10. O regime de previdência complementar de que trata o art. 40, §§ 14, 15 e 16, da Constituição Federal, somente poderá ser instituído após a publicação da **lei complementar** prevista no § 15 do mesmo artigo.

(...)

Art.15. Até que a **lei complementar** a que se refere o art. 201, § 1º, da Constituição Federal, seja publicada, permanece em vigor o disposto nos arts. 57 e 58 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, na redação vigente à data da publicação desta Emenda.

FONTE DE DADOS BRUTOS: BRASIL. Constituição (1988), 2000.

**ANEXO 2: LEIS COMPLEMENTARES APROVADAS APÓS A
PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

100, de 22.12.1999 Publicada no DOU de 23.12.1999
Altera o Decreto-Lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968, e a Lei Complementar nº 56, de 15 de dezembro de 1987 , para acrescentar serviço sujeito ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.
99, de 20.12.1999 Publicada no DOU de 21.12.1999
Dá nova redação ao inciso I do art. 33 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 , que dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências.
98, de 3.12.1999 Publicada no DOU de 6.12.1999
Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 .
97, de 9.6.1999 Publicada no DOU de 10.6.1999
Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
96, de 31.5.1999 Publicada no DOU de 1º.6.1999
Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição.
95, de 26.2.1998 Publicada no DOU de 27.2.1998
Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.
94, de 19.2.1998 Publicada no DOU de 20.2.1998
Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal, e dá outras providências.
93, de 4.2.1998 Publicada no DOU de 5.2.1998

Institui o Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra - e dá outras providências.
92, de 23.12.1997 Publicada no DOU de 24.12.1997
Altera a legislação do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.
91, de 22.12.1997 Publicada no DOU de 23.12.1997
Dispõe sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios.
90, de 1º.10.1997 Publicada no DOU de 2.10.1997 e Retificada em 7.10.1997
Determina os casos em que forças estrangeiras possam transitar pelo território nacional ou nele permanecer temporariamente.
89, de 18.2.1997 Publicada no DOU de 19.2.1997
Institui o Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal - FUNAPOL, e dá outras providências.
88, de 23.12.1996 Publicada no DOU de 24.12.1996
Altera a redação dos arts. 5º, 6º, 10 e 17 da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993 , que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.
87, de 13.9.1996 Publicada no DOU de 16.9.1996
Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Texto Atualizado
86, de 14.5.1996 Publicada no DOU de 15.5.1996
Acrescenta dispositivo ao Código Eleitoral, a fim de permitir a ação rescisória em casos de inelegibilidade.
85, de 15.2.1996 Publicada no DOU de 16.2.1996
Altera o art. 7º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991 , que estabelece a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS.
84, de 18.1.1996 Publicada no DOU de 19.1.1996

Institui fonte de custeio para a manutenção da Seguridade Social, na forma do § 4º do art. 195 da Constituição Federal, e dá outras providências.
83, de 12.9.1995 Publicada no DOU de 13.9.1995
Altera dispositivo da Lei Complementar nº 69, de 23 de julho de 1991 , que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
82, de 27.3.1995 Publicada no DOU de 28.3.1995
Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal.
81, de 13.4.1994 Publicada no DOU de 14.4.1994
Altera a redação da alínea "b" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 , para elevar de três para oito anos o prazo de inelegibilidade para os parlamentares que perderem o mandato por falta de decoro parlamentar.
80, de 12.1.1994 Publicada no DOU de 13.1.1994
Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências.
79, de 7.1.1994 Publicada no DOU de 10.1.1994
Cria o Fundo Penitenciário Nacional - FUNPEN, e dá outras providências.
78, de 30.12.1993 Publicada no DOU de 5.1.1994
Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.
77, de 13.7.1993 Publicada no DOU de 14.7.1993 e Republicada em 24.7.1993 (Ed. Extra)
Institui o Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (IPMF) e dá outras providências.
76, de 6.7.1993 Publicada no DOU de 7.7.1993
Dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária.
75, de 20.5.1993 Publicada no DOU de 21.5.1993

Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.
74, de 30.4.1993 Publicada no DOU de 30.4.1993 (Ed. Extra)
Estabelece normas sobre a fixação de coeficientes no Fundo de Participação dos Municípios e dá outras providências.
73, de 10.2.1993 Publicada no DOU de 11.2.1993
Institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências.
72, de 29.1.1993 Publicada no DOU de 30.1.1993 (Ed. Extra)
Prorroga a lei que estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.
71, de 3.9.1992 Publicada no DOU de 4.9.1992
Dá nova redação ao art. 3º da Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989 , que "estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências".
70, de 30.12.1991 Publicada no DOU de 31.12.1991
Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências.
69, de 23.7.1991 Publicada no DOU de 24.7.1991
Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas.
68, de 13.6.1991 Publicada no DOU de 14.6.1991
Dispõe sobre a composição do Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa).
67, de 13.6.1991 Publicada no DOU de 14.6.1991
Dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam).
66, de 12.6.1991 Publicada no DOU de 13.6.1991
Dispõe sobre a composição do Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene).

65, de 15.4.1991 Publicada no DOU de 16.4.1991
Define, na forma da alínea a do inciso X do art. 155 da Constituição, os produtos semi-elaborados que podem ser tributados pelos Estados e Distrito Federal, quando de sua exportação para o exterior.
64, de 18.5.1990 Publicada no DOU de 21.5.1990
Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.
63, de 11.1.1990 Publicada no DOU de 12.1.1990
Dispõe sobre critérios e prazos de crédito das parcelas do produto da arrecadação de impostos de competência dos Estados e de transferências por estes recebidos, pertencentes aos Municípios, e dá outras providências.
62, de 28.12.1989 Publicada no DOU de 29.12.1989
Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.
61, de 26.12.1989 Publicada no DOU de 27.12.1989
Estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados IPI, relativamente às exportações.
60, de 6.10.1989 Publicada no DOU de 10.10.1989
Possibilita afastamento de magistrados dirigentes de classe.
59, de 22.12.1988 Publicada no DOU de 23.12.1988
Dá nova redação ao § 3º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional).

FONTE: BRASIL. Presidência da República. Brasília, DF, 2000.

**ANEXO 3: DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS REGULAMENTADOS POR
LEIS COMPLEMENTARES ENTRE 05.10.88 E 31.12.99**

Identificação dos dispositivos	Número e data das leis complementares
• Art. 159, § 2º, inc. II	LC 61, de 26.12.89
• Art. 159, inc. I, “a” e “b”	LC 62, de 28.12.89; LC 71, de 03.09.92; LC 72, de 29.01.93; LC 74, de 30.04.93; LC 91, de 22.12.97
• Art. 158, inc. III e IV; art. 159, § 3º, inc.II	LC 63, de 11.01.90
• Art. 14, § 9º	LC 64, de 18.05.90; LC 81, de 13.04.94
• Art. 155, inc. X, “a”	LC 65, de 15.04.91; LC 87, de 16.09.96; LC 92, de 23.12.97; LC 99, de 21.12.99
• Art. 142, § 1º	LC 69, de 23.07.91; LC 83, de 12.09.95; LC 97, de 09.06.99
• Art. 195, inc. I	LC 70, de 30.12.91; LC 85, de 15.02.96
• Art. 131, § 1º, § 2º, § 3º	LC 73, de 10.02.93
• Art. 129, inc. VI e VII	LC 75, de 20.05.93
• Art. 184, § 3º	LC 76, de 06.07.93; LC 88, de 23.12.96
• Art. 2º da Emenda Constitucional nº 3, de 18.03.93	LC 77, de 13.07.93
• Art. 45, § 1º	LC 78, de 30.12.93
• Art. 134, § único	LC 80, de 12.01.94; LC 98, de 03.12.99
• Art. 169	LC 82, de 27.03.95; LC 96, de 31.05.99
• Art. 195, § 4º	LC 84, de 18.01.96
• Art.84, inc. XXII	LC 90, de 01.10.97
• Art. 43, § 1º, inc. I e II	LC 94, de 19.02.98
• Art. 59, § único	LC 95, de 26.02.98
• Art. 156, inc. III e § 3º	LC 100, de 22.12.99

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Constituição (1988), 2000; BRASIL; Leis Complementares de nº 59 a nº 100.

ANEXO 4: DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS NÃO REGULAMENTADOS POR LEI COMPLEMENTAR DE 05.10.88 A 31.12.99

• Art. 7º, I	• Art. 18, §§ 2º, 3º e 4º
• Art. 22, parágrafo único	• Art. 23, parágrafo único
• Art. 37, VII e IX	• Art. 40, §§ 4º e 15º
• Art. 41, § 1º, III	• Art. 79
• Art. 93, I, II, “a”, “b”, “c” e “d”, III, IV, V, VI, VII, VIII, XIX, X e XI	• Art. 121
• Art. 128, § 5º, I, “a”, “b” e “c”; II, “a”, “b”, “c”, “d” e “e”	• Art. 148, I, II e parágrafo único
• Art. 153	• Art. 154, I
• Art. 155, § 1º, III, “a” e “b”, § 2º, XII, “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f” e “g”	• Art. 163, I, II, III, IV, V, VI e VII
• Art. 165, § 9º, I e II	• Art. 166, § 6º
• Art. 168	• Art. 192, I, II, III, IV, V, VI e VII; §§ 1º, 2º e 3º
• Art. 195, § 11	• Art. 201, § 1º
• Art. 202, caput e §§ 1º, 4º, 5º e 6º	• Art. 231, 6º
• Art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias	• Art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
• Art. 30 da Emenda Constitucional nº 19	• Art. 5º da Emenda Constitucional nº 20
• Art. 7º da Emenda Constitucional nº 20	• Art. 10, § 15 da Emenda Constitucional nº 20
• Art. 15 da Emenda Constitucional nº 20	

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Constituição (1988), 2000; BRASIL; Leis Complementares de nº 59 a nº 100.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de Coalizão**: o dilema institucional brasileiro. Dados: revista de ciências sociais, Rio de Janeiro, v. 31, nº 1, p.5-33, 1988.

A CONTA DO PROER. **Revista Istoé** (on line), 29 jul. 1998. Disponível em: <<http://www.zaz.com.br/istoe/economia/150442.chtm>>. Acesso em: 11 dez. 1999.

ALVES, Maria Helena Moreira. **Estado e oposição no Brasil (1964-1984)**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1984.

ALVES, Paulo. O poder judiciário no Estado Novo (1937-1945). **Revista História**, São Paulo, nº 12, p. 253-71, 1993.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 9-23.

AQUINO, Rubim Santos Leão de *et al.* **Sociedade brasileira – uma história através dos movimentos sociais**: da crise do escravismo ao apogeu do neoliberalismo. Rio de Janeiro: Record, 2000.

ARANTES, Rogério Bastos. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp: Sumaré: Fapesp: Educ, 1997.

ARGÜELLO, Katie. Max Weber: um mundo perfeito, nem possível nem desejável In: ARRUDA JR., Edmundo Lima de (Org.). **Max Weber, direito e modernidade**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p. 73-107.

ARRUDA JR. Edmundo Lima de. Racionalidade jurídica: direito e democracia In: ARGÜELLO, Katie (Org.). **Direito e Democracia**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p.39-53.

BACHELARD, Gaston. **A formação do espírito científico**: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BALEEIRO, Aliomar. **O Supremo Tribunal Federal, esse outro desconhecido**. Rio de Janeiro: Forense, 1968.

BANDEIRA DE MELLO. A Constituição estabelece: FHC é inelegível. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 07 jul. 1998. Opinião, Caderno 1, p.3.

BARROSO, Luís Roberto. Dez anos da constituição de 1988: foi bom pra você também? **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 214, p.1-25, out./dez. 1998.

BENDIX, Reinhard. **Max Weber, um perfil intelectual**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

BENEVIDES, Maria Victória. Podres poderes. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 fev. 1998. Tendências/Debates, Caderno 1, p.3.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado**: um balanço do desmonte do Estado. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.

BIONDI, Aloysio. **O Brasil privatizado II**: o assalto das privatizações continua. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral da Política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 63-118.

BORÓN, Atilio. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II**: que Estado para que democracia? 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 7-67.

BORDIEU, Pierre *et al.* **El ofício de sociólogo**: presupuestos epistemológicos. 17ª ed. México: Siglo Veintiuno Editores, 1994.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. Resolução nº 2.197, de 31 de agosto de 1995. Autoriza a constituição de entidade privada, sem fins lucrativos, destinada a administrar mecanismo de proteção a titulares de créditos contra instituições financeiras. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República – Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 15 set. 2000.

BRASIL. Corte Suprema. *Habeas Corpus* nº 26.155. Requerente: Maria Prestes. Requerido: Ministro da Justiça. Relator: Ministro Bento de Faria. Rio de Janeiro, DF, 17 jun. 1936. Revista Jurisprudência, v. XXX/252-253. Disponível em: <http://stf.gov.br/grandesjulgs/monta_resumo.asp?chave=hc26155>. Acesso em: 22 abr. 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.179, de 03 de novembro de 1995. Dispõe sobre medidas de fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional e dá outras

providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. Presidência da República. Normas editadas por ano. **Revista Jurídica Virtual**. Brasília, DF, nº 7, dez. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Rev_07/revista_7.htm>. Acesso em: 25 mar. 2000.

BRASIL. Presidência da República. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>(Legislação). Acesso em: 25 mar. 2000.

BRASIL. STF. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 4. Requerente: Presidente da República, Mesa do Senado Federal e Mesa da Câmara dos Deputados. Relator: Ministro Sidney Sanches. Brasília, DF, 11 fev. 1998. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADC&processo=4>>. Acesso em: 22 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Sidney Sanches. Brasília, DF, 19 out. 1988. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=4>>. Acesso em: 22 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 223. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília, DF, 05 abr. 1990. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=223>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 293. Requerente: Procurador Geral da República. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 06 jun. 1990. Disponível em:

<<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=293>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 295. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Paulo Brossard. Brasília, DF, 22 jun. 1990. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 212, p.233-256, abr./jun. 1998.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 485. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Célio Borja. Brasília, DF, 16 maio 1991. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=485>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 562. Requerente: Partido Socialista Brasileiro. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Brasília, DF, 04 set. 1991. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=562>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 589. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República e Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 20 set. 1991. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=589>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 605. Requerente: Partido Democrático Trabalhista. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 23 out. 1991. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=605>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 975. Requerente: Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Carlos Velloso. Brasília, DF, 09 dez. 1993. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=975>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.398. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Conselho Monetário Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello (decisão monocrática). Brasília, DF, 28 jan. 1996. **Diário da Justiça**, Brasília, DF, 01 fev. 1996. Seção 1, p.230.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.458. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 23 maio 1996. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=ADIMC&processo=1458>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.805. Requerente: Partido Democrático Trabalhista, Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista do Brasil e Partido Liberal. Requerido: Congresso Nacional, Presidente da República, Tribunal Superior Eleitoral, Mesa da Câmara dos Deputados e Mesa do Senado Federal. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 26 mar. 1998. **Informativo STF**, Brasília, DF, nº 104, 23 a 27 mar. 1998. Disponível em: <<http://gemini.stf.gov.br/netahtml/info104.html>>. Acesso em: 13 abr. 2000.

BRASIL. STF. **Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/bndpj/default.asp>>. Acesso em: 30 abr. 2000.

BRASIL. STF. *Habeas Corpus* nº 29.763. Requerente: Partido Comunista Brasileiro. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Castro Nunes. Rio de Janeiro. DF, 28 maio 1947. Revista *Arquivo Judiciário*, v. LXXXIV/83-91. Disponível em: <http://stf.gov.br/grandesjulgs/monta_resumo.asp?chave=hc29763>. Acesso em: 22 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 20. Requerente: Confederação dos Servidores Públicos do Brasil. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 19 maio 1994. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=20>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 107 (Questão de Ordem), Requerente: José Emídio Teixeira Lima. Requerido: Presidente da República. Relator: Ministro Moreira Alves, Brasília, DF, 23 nov. 1989. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MIQO&processo=107>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 232. Requerente: Centro de Cultura Prof. Luiz Freire. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 02 ago. 1991. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=232>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 283. Requerente: Alfredo Ribeiro Daut. Requerido: União Federal e Congresso Nacional. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, DF, 20 mar. 1991. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=283>>. Acesso em: 15 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 323. Requerente: Incurso Materiais para Construção Ltda (e outro). Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Moreira Alves. Brasília, DF, 18 abr. 1994. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=323>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 335. Requerente: Carvalho Café e Alimentos Ltda (e outros). Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 07 out. 1994. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=335>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 361. Requerente: Sindicato das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Comércio do Estado do RJ. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 08 abr. 1994. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=361>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 372. Requerente: Agro Comercial Kanekadan Ltda (e outro). Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 01 ago. 1994. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=372>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 431. Requerente: Tonolli do Brasil S/A Indústria e Comércio de Metais. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 01 ago. 1994. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=431>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 438. Requerente: Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás. Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Néri da Silveira. Brasília, DF, 11 nov. 1994. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=438>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. STF. Mandado de Injunção nº 496. Requerente: International Security and Defense System do Brasil Ltda. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 15 fev. 1996. Disponível em: <<http://dorado.stf.gov.br/teor/it.asp?classe=MI&processo=496>>. Acesso em: 29 abr. 2000.

BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 239.286. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, DF, 09.11.1999. **Informativo STF**, Brasília, DF, nº 171, 24 nov. 1999, p.3-4.

CADEMARTORI, Sérgio. **Estado de Direito e legitimidade**: uma abordagem garantista. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

CALDEIRA, César. Judiciário, um poder que continua na berlinda. **Monitor Público**, Rio de Janeiro, Ano 2, n. 4, p.45-51, dez/fev. 1995.

CARBONNIER, Jean. As hipóteses fundamentais da sociologia jurídica teórica. In: SOUTO, Cláudio; FALCÃO, Joaquim (Org.). **Sociologia e Direito**: leituras básicas de sociologia jurídica. São Paulo: Pioneira, 1980. p. 45-65.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **O mito do método**. Rio de Janeiro, s.c.p. (PUCRJ), 1972.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2ª ed. Campinas: Papyrus, 1988.

CARVALHO, Luiz Fernando Ribeiro de. Quem tem medo da CPI? **Jornal do Magistrado**, Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), n. 50, 1999.

CASTRO, Marcus Faro de. Política e Economia no Judiciário: As Ações Diretas de Inconstitucionalidade dos Partidos Políticos. **Caderno de Ciência política da UnB**, nº 7, Brasília, 1993.

CASTRO, Marcus Faro de. **O Supremo Tribunal Federal e a judicialização da política**. Revista Brasileira de Ciências Sociais da ANPOCS, São Paulo, Vol. 12, nº 34, junho de 1997a.

CASTRO, Marcus Faro de. The courts, law, and democracy in Brazil. **International Social Science Journal**, nº 152, Oxford, June 1997b.

COELHO, Inocêncio Mártires. Konrad Hesse/Peter Häberle: um retorno aos fatores reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, Ano 35, n. 138, p.185-192, dez/fev. 1995.

COELHO, Inocêncio Mártires. Constitucionalidade/inconstitucionalidade: uma questão política? **Revista Jurídica Virtual**, número 13, jun. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Rev-13/ques_politica.htm>. Acesso em: 13 abr. 2000.

COELHO, Rogério Viola. O direito de greve do servidor público e a posição do STF. **Adverso**, Porto Alegre, Ano V, n. 6, p.25-28, dez. 1994.

COELHO, Rogério Viola. **Medidas provisórias: onde está o guardião da constituição?** 1997. 21 p. mimeo.

COMPARATO, Fábio Konder. Réquiem para uma Constituição In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Petrópolis: Vozes, 1999. p.15-23.

COMPARATO, Fábio Konder. Uma morte espiritual. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 14 maio 1998. Tendências/Debates, Caderno 1, p.3.

COUTINHO, Carlos Nelson. Gramsci e a construção institucional da democracia In: ARGÜELLO, Katie (Org.). **Direito e Democracia**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996, 237 pp.61-74.

DAKOLIAS, Maria. **O setor judiciário na América Latina e no Caribe**: elementos para reforma. Washington: Banco Mundial, 1996. (Documento Técnico nº 319 do Banco Mundial).

DREIFUSS, René Armand. **1964 – a conquista do Estado**: ação política, poder e golpe de classe. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

ENCONTRO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA, 16., 1999. Rio de Janeiro. **Carta do Rio...** Rio de Janeiro: ANPR, 1999. Disponível em: <<http://www.anpr.org.br/noticias/notas/docs/cartadorio.html>>. Acesso em: 16 abr. 2000.

EHRlich, Eugen. **Fundamentos da Sociologia do Direito**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986.

FABRÍCIO, Adroaldo Furtado. Onde começa a independência. **Zero Hora**, Porto Alegre, 11 abr. 1997, p.21.

FAORO, Raymundo. **Assembléia constituinte: a legitimidade recuperada**. 3ª ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1985.

FARIA, José Eduardo. **Direito e economia na democratização brasileira**. São Paulo: Malheiros, 1993.

FARIA, José Eduardo. **O poder judiciário no Brasil: paradoxos, desafios e alternativas.** Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1996.

FARIA, José Eduardo; CAMPILONGO, Celso Fernandes. **A sociologia jurídica no Brasil.** Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

FERRAJOLI, Luigi. **El estado constitucional de derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad.** Colección Estructuras y Processos. Série Derecho. Madrid: Trotta, 1996.

FREUND, Julien. **Sociologia de Max Weber.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1975.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno.** 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

KOERNER, André. **Judiciário e cidadania na constituição da República brasileira.** São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

KOERNER, André. **O Poder Judiciário Federal no sistema político da Primeira República.** Revista USP, São Paulo, nº 2, março/abril/maio de 1994.

LAMOUNIER, Bolívar. Apresentação In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **Uma introdução ao estudo da justiça.** São Paulo: Idesp: Sumaré; Rio de Janeiro: Fundação Ford; Nova York: Fundação Mellon, 1995a.

LARANJEIRA, Sônia. Faz sentido falar em classes sociais? **Cadernos de Sociologia**. Natureza, história e cultura: repensando o social. Porto Alegre, vol. 4, número especial, 1993. p.85-98.

LASSALLE, Ferdinand. **Que é uma Constituição?** Porto Alegre: Ed. Villa Martha, 1980.

LEVINE, Donald Nathan. **Visões da tradição sociológica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

LÖWY, Michael. Figuras do marxismo weberiano. In: ARRUDA JR. Edmundo Lima de (Org.). **Max Weber, direito e modernidade**. Florianópolis: Letras Contemporâneas, 1996. p.25-41.

MACHADO, Mário Brockmann. **Os ministros do Supremo (1828-1980)**. Mimeo, 1981.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido comunista. In: LASKI, Harold J. **O manifesto comunista de Marx e Engels**. Rio de Janeiro: Zahar, 3ª ed., 1982. p.79-124.

MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da legislação e controle da constitucionalidade: algumas notas. **Revista Jurídica Virtual**, volume 1, número 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Rev_01/Revista1/teoria.htm>. Acesso em: 13 abr. 2000.

MERQUIOR, José Guilherme. **Rousseau e Weber: dois estudos sobre a teoria da legitimidade**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1990.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do; NUNES, Ivônio Barros. **A opinião da sociedade civil organizada a respeito da Justiça Federal**. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 1996.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NOVA VÍTIMA DO PROER. **Revista Istoé** (on line), nº 1574, 01 dez. 1999.
Disponível em: <<http://www.zaz.com.br/istoe/economia/1999/11/26/003.htm>>.
Acesso em: 20 dez. 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal In: OLIVEIRA, Francisco, PAOLI, Maria Célia (Org.) **Os sentidos da democracia**: políticas do dissenso e hegemonia global. Petrópolis: Vozes, 1999. p.55-81.

OLIVEIRA JR., José Alcebíades de. Cidadania e novos direitos In: OLIVEIRA JR., José Alcebíades de (Org.). **O novo em direito e política**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p.191-200.

PDT, PT, PC do B e PL. **Petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.805**. Brasília, DF, 1998. (Não publicada).

PISTONE, Sérgio. Razão de Estado. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Org.). **Dicionário de política**. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília, 1994. p.1066-1073.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio. In: VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal**: jurisprudência política. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p.11-16.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Prefácio. In: KOERNER, André. **Judiciário e cidadania na constituição da República brasileira**. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998. p.19-23.

PORTELLI, Hugues. O conceito de hegemonia em Gramsci. In: CARDOSO, Fernando Henrique, MARTINS, Carlos Estevam (Org.). **Política e sociedade**. 2º ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1983. p.71-78.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

RENOVAÇÃO na procuradoria. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 23 jun. 1999. Editorial, Caderno 1, p. 2.

RODRIGUES, Fernando. Fala Chico Lopes, fala. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 abr. 1999. Opinião, Caderno 1, p.2.

RODRIGUES, Lêda Boechat. **História do Supremo Tribunal Federal: defesa do federalismo (1899-1910)**. Vol. 2. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

ROSA, Fellipe Augusto de Miranda. **Justiça e Autoritarismo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1985.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **Uma introdução ao estudo da justiça**. São Paulo: Idesp: Sumaré; Rio de Janeiro: Fundação Ford; Nova York: Fundação Mellon, 1995a.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **O judiciário em debate**. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1995b.

SADEK, Maria Tereza (Org.). **O sistema de justiça**. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1999.

SADER, Emir. Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada do século. In: SADER, Emir, GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?** 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998. p. 7-67.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. O Judiciário na atual estrutura constitucional In: SADEK, Maria Tereza (Org.). **O judiciário em debate**. São Paulo: Idesp: Sumaré, 1995b. p.51-65.

SANCHES, Sidney. Aspectos processuais do controle de constitucionalidade. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 602-614.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SERVIDORES em greve poderão ser demitidos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 21 maio 1994. Brasil, Caderno 1, p. 6.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

STF julga greve ilegal; PF volta a trabalhar. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 20 maio 1994. Brasil, Caderno 1, p. 9.

TEIXEIRA, Ariosto. A judicialização da política no Brasil (1990-1996). Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 1997, **mimeo**.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. As novas garantias constitucionais. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, nº 177, jul./set. 1989, p. 14-28.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Reforma constitucional, cláusulas pétreas, especialmente dos direitos fundamentais, e a reforma tributária. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (Org.). **Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba**. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 162-178.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Vol. 1. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos de sociologia compreensiva**. Vol. 2. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1999.

WEBER, Max. Os três tipos puros de dominação legítima. In: COHN, Gabriel (Org.). **Weber: sociologia**. Coleção grandes cientistas sociais. 6ª ed. São Paulo: Ática, 1997.

WERNECK VIANNA, Luiz. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WERNECK VIANNA, Luiz et al. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNECK VIANNA, Luiz et al. **Corpo e alma da magistratura brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.