

*Fundação
Centro de Formação
do Servidor Público*

Ano 39 V. 110 N. 2 Abr. / Jun. 1982

João Baptista de Oliveira Figueiredo
Presidente da República

José Carlos Freire
Diretor-Geral do Departamento Administrativo do Serviço Público — DASP

Jackson Guedes
Presidente da Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP

Editada pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP, registrada no cadastro da Divisão de Censura de Diversões Públicas do Departamento de Polícia Federal sob o número 2.326, p. 209/73.

Redação e Administração:

Setor de Áreas Isoladas Sul
Telefone: (061) 244 7488
70610 Brasília, Distrito Federal

Comercialização:

Setor de Diversões Sul — SDS
Ed. Miguel Badya - sala 310
Telefone: (061) 2269594 e 2265018
70300 Brasília, Distrito Federal

Conselho Editorial

Corina Pessoa de Abreu Jardim
Glauco Lessa de Abreu e Silva
Henrique Fonseca de Araújo
Jarbas Passarinho
José Guilherme Merquior
José Maria dos Santos Araújo
Cavalcanti
Leyla Castello Branco Rangel
Lynaldo Cavalcanti de Albuquerque
Marcílio Marques Moreira
Roberto Cavalcanti de Albuquerque
Roberto Lyra Filho

Editora-Chefe

Corina Pessoa de Abreu Jardim

Coordenação Editorial

Cícero Silva Júnior

Diagramação e Arte

Lavoisier Salmon da Silva Neiva

Os conceitos emitidos nos artigos são da exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução da matéria aqui contida, desde que citada a fonte.

Sumário

FUNCEP
Biblioteca

A Responsabilidade do Estado no quadro dos problemas jurídicos resultantes do planejamento	3
<i>Almiro do Couto e Silva</i>	
Relações entre Estado e entes descentralizados	11
<i>Celso Antônio Bandeira de Mello</i>	
Do Poder regulamentar	29
<i>Carlos Mário da Silva Velloso</i>	
Habitação e desenvolvimento urbano no Brasil	41
<i>Roberto Cavalcanti de Albuquerque</i>	
A Tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro	53
<i>Celso Ribeiro Bastos</i>	
A Experiência de desburocratização no Tribunal Federal de Recursos	63
<i>José Neri da Silveira</i>	
A Ordem jurídica e a economia	91
<i>Clóvis do Couto e Silva</i>	
Atualidade do Tribunal de Contas	101
<i>Luiz Octavio Gallotti</i>	
Resoluções	107
<i>Michel Temer</i>	
A Fratura exposta do sistema de ensino brasileiro	113
<i>Abgar Renault</i>	
Linguagem diplomática: uma abordagem irônico-lingüística	121
<i>Anuar Nahes</i>	
Documentos	
Sobre as histórias da história da mecânica do século XVIII	137
<i>Guilherme Marcos de La Penha</i>	
Limites constitucionais da liberdade de trabalho	155
<i>José Francisco Rezek</i>	
Resumos	161
Índices	167

EN-00003285-6

A Responsabilidade do Estado no quadro dos problemas jurídicos resultantes do planejamento¹

1. Tese aprovada por unanimidade pelo III Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, realizado em Canela (RS), em setembro de 1981.

2. *Principes de la philosophie du droit.*

3. Karl Marx. *Le Manifeste communiste.*

No século passado o Estado tinha poucos admiradores. Hegel, que nele via a superação do indivíduo e, ao mesmo tempo, a realização plena da liberdade humana², constitui uma exceção ilustre a essa regra. O pensamento liberal dominante, em afirmação polêmica contra o autoritarismo ainda recente das monarquias absolutas, cuidava de travar o poder do Estado ou até mesmo destruí-lo. Liberais, que pelos rótulos de hoje talvez fossem chamados de direita, consideravam o Estado um empecilho ao livre desenvolvimento das forças existentes na sociedade, as quais, conduzidas pela "mão invisível" a que se referia Adam Smith, acabariam encontrando naturalmente seu ponto de equilíbrio. Outros liberais, à época chamados de radicais e que em nossos dias são identificados como de esquerda, em suas projeções históricas anunciavam o desaparecimento do Estado. Isso aconteceria logo após o triunfo do proletariado sobre a burguesia, como pretendiam os anarquistas, ou após um período intermediário de ditadura do proletariado³.

A experiência histórica encaminhou-se, contudo, por outros rumos. Apesar dos seus inimigos e da multiplicidade de instrumentos engendrados para limitar o poder estatal (a divisão de poderes, a idéia do Estado de Direito e o princípio da legalidade, o conceito de direito subjetivo público e os elencos de direitos e garantias inscritos nas constituições, bem como o sistema federativo são os exemplos mais eminentes), nunca se verificou tão impressionante crescimento da área de atuação do Estado mesmo nos regimes mais marcadamente democráticos e liberais. A expansão dos serviços públicos, a que o progresso tecnológico deu e continua a dar significativo impulso, tornou o homem moderno extremamente dependente da Administração Pública nos grandes centros urbanos. O Estado so-

4. Ernst Forsthoff, *Sociedade industrial y administración pública*, título da tradução espanhola que reúne os ensaios *Rechtsfragen der Leistenden Verwaltung e Der Staat als Auftraggeber*, Madrid, 1967, p. 51. É certo que ultimamente verificou-se o ressurgimento do pensamento liberal, sendo líderes dessa tendência, por um lado, os componentes da chamada escola de Chicago, com Milton Friedmann à frente e, por outro, Friederich Hayeck. Postulam eles, em suma, o retraimento da intervenção estatal na economia, a substancial redução dos programas sociais do Estado, a diminuição dos impostos, tudo fundado na crença otimista de que a livre iniciativa, sem a mão do Estado, ajustará naturalmente as tensões existentes na sociedade, produzindo mais benefícios sociais do que os que são hoje proporcionados pelo poder público. No plano econômico é uma reação às teorias de Keynes, implantadas nos Estados Unidos com o New Deal e, no plano político, uma oposição ao Estado social, em que se transformou o Estado liberal burguês do século XIX (excelente condensação das idéias que informam este movimento encontra-se nas obras de Henri Le Page, *Demain le Capitalisme e Demain le Liberalisme*, Paris, 1978 e 1980, respectivamente).

O altíssimo custo do Estado social tornou os governantes de alguns dos principais países desenvolvidos simpáticos a esse neo-liberalismo. A Inglaterra de Margareth Thatcher, que se confessa admiradora de Hayeck, e os Estados Unidos, na gestão Reagan, estão aplicando receitas neo-liberais. Na área social as consequências imediatas geradas por essa política na Inglaterra são conhecidas: desemprego e tumulto. Nos Estados Unidos os efeitos são de difícil avaliação, por tratar-se de uma experiência ainda muito recente. De qualquer maneira, mesmo que o Estado social venha a sofrer, nos próximos tempos, uma revisão crítica e submeter-se a algumas modificações setoriais, parece-me fora de cogitação o retorno a uma linha de pensamento que conduziu ao chamado 'capitalismo sel-

cial, o Estado do bem-estar, o Estado prestador de benefícios ou o Estado-previdência, com o qual se identificam, em maior ou menor proporção, os Estados democráticos modernos, tem nessa dependência uma das principais vertentes da sua força, pois a ninguém interessará a destruição do Estado, tal a desorganização social que fatalmente se estabelecerá⁴.

Nos regimes totalitários, de esquerda ou de direita, é óbvio que a ingerência do Estado na vida das pessoas tem um realce e uma importância ainda consideravelmente maiores. As cláusulas vagas do interesse do povo, da utilidade pública ou da segurança do Estado, indispensáveis, aliás, em qualquer sistema de direito público atual, são ali noções incontrastáveis, diante das quais nada contam dos interesses individuais. Não causa surpresa, portanto, que o planejamento estatal tivesse sido e continue sendo amplamente utilizado nesses regimes. Como instrumento de ação pública o planejamento não é, porém, exclusivo dos regimes totalitários. No passado questionou-se a viabilidade do planejamento em sistemas abertos, de estilo democrático. Cabe notar, todavia, que a função administrativa, por natureza, implica atividade racional, que se destina a obter um máximo de resultados com um mínimo de ônus ou de inconvenientes. Deve ser, por conseguinte uma atividade planejada⁵. Planejamento há, pois, em qualquer regime político de nossos dias. A intensidade do planejamento, seu tipo ou seu grau de imperatividade é que se alterarão, conforme tenham, ou não, de ser respeitados direitos subjetivos públicos.

Fica assim claramente visto que, nos regimes de corte democrático, o primeiro problema jurídico que o planejamento projeta no plano lógico — o da sua admissibilidade em face da *Constituição* — é hoje, senão uma indagação de valor puramente histórico, pelo menos uma questão de simples medida. Efetivamente, não se discute mais que o planejamento seja possível dentro dos regimes democráticos. O que se pode discutir é se determinado plano, sob suspeita de violar direitos e garantias individuais, será ou não conciliável com a *Constituição*.

No caso brasileiro, a *Constituição Federal* alude ao planejamento em diversos preceitos. A ele se refere, entre outros, o art. 8º em três itens: no item V, ao atribuir competência à União para "planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacional", no item IX, ao dizer que é também da competência da União "estabelecer o plano nacional de viação" e no item XIV, no qual declara competir, igualmente, à União "estabelecer e executar planos nacionais de educação e saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento". O conflito entre planos financeiros e econômicos dos Estados com os planos nacionais ou regionais de desenvolvimento, cujas diretrizes estejam estabelecidas em lei federal, é hipótese de intervenção nos Estados (*Constituição de 1967*, art. 10º, item V, alínea c), o que põe em evidência a energia com que a *Constituição brasileira* defende planejamento econômico, tornando inquestionável sua legitimidade. Outro reflexo do planejamento na área do direito foi a modificação do conceito tradicional de lei. É sabido que no primitivo direito romano a lei era apenas a vinculação que se estabele-

vagem'. Confiar plenamente na livre iniciativa é uma ingenuidade. Basta lembrar que na primeira década deste século, o liberalismo exacerbado expressava-se ainda em decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos, que julgou inconstitucional lei que limitava em dez horas a jornada de trabalho das padarias, sob o argumento de que infringia o princípio constitucional que assegura a liberdade de contratar. Na segunda metade do século passado inúmeras decisões de tribunais americanos pronunciaram-se pelo mesmo fundamento, pela inconstitucionalidade de leis fixadoras de salário-mínimo ou disciplinadoras das condições de trabalho das mulheres e crianças (sobre isso, W. Friedmann, *The State and the rule of law in mixed economy*, London, 1971, p. 21 e 32).

5. Wolff-Bachoff, *Verwaltungsrecht*, München, 1974, vol. I, p. 8 e segs.

6. Sobre o antigo conceito de *lex*, por todos, Max Kaser, *Altromisches Recht*, 1949, p. 64 e segs.

7. Franz Wieacker, *Vom Römisches Recht*, 1961, p. 52.

8. Franz Wieacker, *Vom Römisches Recht*, 1961, p. 52.

9. Sobre a evolução do conceito material de lei, Carl Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin, 1954, p. 139 e segs.

10. Jean-Jacques Rousseau, *Contrat social*, Liv. II, c. VI.

11. Paul Laband, *Droit public de l'empire Allemand*, vol. II, p. 342 e segs.

12. Paul Laband, *Droit public de l'empire Allemand*, vol. II, p. 342 e segs.

lecia mediante a palavra. Os vínculos que os particulares constituíam, ao manifestar vontade na regulação de seus interesses privados, chamavam-se *leges privatae*. *Leges publicae*, a sua vez, eram as vinculações instituídas pelo povo reunido em assembleia. O casuismo do pensamento romano, o seu pendor a raciocinar em torno de problemas e situações concretas transparece no fato de que as primeiras *leges publicae* tinham por objeto casos isolados e consistiam, basicamente, na celebração ou homologação de negócios jurídicos, cujos efeitos eram primordialmente de direito privado. Tal a hipótese do *testamentum in calatis comitiis* e da *adrogatio*⁶.

O contato com o pensamento grego, caracteristicamente inclinado à abstração, é que fez penetrar no direito romano a idéia de que a lei deveria ser geral⁷. A isonomia, a necessidade de que os iguais sejam tratados igualmente, os desiguais desigualmente, é uma exigência da justiça, sobre a qual muito pensaram os gregos⁸.

A generalidade da lei, enquanto dado material da sua própria definição, é o modo pelo qual se restringe o arbítrio e se estabelece o primado da razão sobre a pura vontade. O antagonismo entre *ratio* e *voluntas* divide os escolásticos e a ele recorre Hobbes, no *Leviatã*, ao cunhar a fórmula pela qual, nas monarquias absolutas, se reafirma que o monarca é a *legibus solutus: autoritas non veritas facit legem*⁹. O essencial na lei seria o comando, o poder de quem emana, e não a conformidade interna do preceito com a razão.

Ultrapassada essa fase, o conceito de lei que prevalece é o fixado por Rousseau, para quem a lei deveria ser geral num duplo sentido: como manifestação da vontade comum do povo e quanto ao objeto e aos destinatários¹⁰. A esses requisitos prende-se a célebre distinção feita por Laband entre lei em sentido formal e lei em sentido material¹¹. Para que se pudesse falar em lei na última acepção impunha-se que o preceito fosse genérico, abstrato e impessoal, do contrário a lei só seria lei em sentido formal, o que vale dizer que seria ato administrativo com roupagem de lei.

Nesse discri-me, assim como no que mais tarde faz Carl Schmitt entre lei e medida (*Gesetz* e *Massnahme*)¹² percebe-se a preocupação de manter, tão nítidas quanto possível as linhas divisórias entre as funções do Estado, de sorte que o Legislativo não se confunda com o Executivo, muito embora funções de um possam ser eventualmente exercidas por órgãos de outro.

A divisão dos poderes ou funções do Estado, com a pureza sonhada por Montesquieu, é, no entanto, meramente ideal, sendo irrealizável no plano prático. O sistema parlamentar de governo, a técnica de delegação legislativa, a outorga de competência à Administração mediante cláusulas gerais consignadas nos textos legislativos, são algumas das instituições político-jurídicas de grande utilização no nosso tempo e que servem para esfumar os traços de separação entre a função legislativa e a administrativa. Ao lado delas existe, ainda, a que consagra os regulamentos autônomos, conferindo por essa via ao Poder Executivo competência para dispor normativamente e com exclusividade, sobre campos de maior ou me-

13. No Brasil não há, em princípio, limite à ação legislativa, sendo o regulamento subordinado à lei. Uma exceção a esse princípio, na linha da tradição jurídica alemã, desde Laband, é a consigna da no art. 81, item V, da *Constituição*, pelo qual se atribui ao Presidente da República competência privativa para "dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal".

14. O conceito de lei-medida (*Massnahmegesetz*) foi criado e especialmente trabalhado por Forsthoft no *Traité de droit administratif*, Bruxelles, 1968, p. 495 e nota 48)

15. Laubadère, *Droit public économique*, 1980, p. 286 e segs.

nor extensão, com o mesmo vigor e eficácia dos atos típicos emanados do Poder Legislativo¹³.

Além de tudo isso, notadamente em matéria de planejamento, passou o Legislativo a editar soluções para problemas concretos, sob a forma de lei. Tão intensa e freqüente tem sido essa prática que a doutrina, ao lado do conceito clássico de lei, aqui já esboçado, elaborou a noção de 'lei-medida' (*Massnahmegesetz*), 'lei-providência' ou 'lei de efeitos concretos'¹⁴. Tais leis seriam, em última análise, uma mistura de lei e ato administrativo, contendo em parte princípios gerais e em parte soluções para situações bem definidas e isoladas.

As leis que aprovam os planos urbanísticos talvez constituam os exemplos mais perfeitos das 'lei-medidas' ou 'leis de efeitos concretos'. Realmente, os planos municipais que disciplinam o uso do solo urbano e o desenvolvimento das cidades, ao estabelecerem regras sobre zoneamento, gabaritos, índices de ocupação, recuos, etc.; têm endereço preciso, incidindo com absoluta exatidão sobre o espaço geográfico e produzindo, desse modo, efeitos diretos sobre os proprietários dos imóveis a que se referem. Se a lei com essas características afeta gravemente a propriedade privada, esvaziando ou diminuindo substancialmente o próprio conteúdo do direito, entende-se que a medida tem caráter expropriatório, gerando para o Estado o dever de indenizar. No planejamento econômico, embora em grau menor, são também freqüentes as 'leis-medidas' ou as 'leis de efeitos concretos'. E do mesmo modo como o plano urbanístico, o plano econômico suscita problemas jurídicos complexos, quer quanto à igualdade, quer quanto ao dever do Estado de indenizar. Com relação à igualdade, muitas vezes é da índole do plano ser discriminatório, em razão dos próprios fins visados (o que ocorre especialmente quando é utilizada a técnica das subvenções)¹⁵. Nenhum, porém, dos problemas jurídicos relacionados com o planejamento oferece maior interesse, a nosso juízo, do que o pertinente à responsabilidade do Estado pela alteração do plano.

Compreende-se que ao Poder Público seja dado, a qualquer momento modificar seus planos. A relação que se estabelece entre o Estado e o particular, em razão da lei que aprovou plano econômico, não é de natureza contratual. Não tem, portanto, o particular, direito subjetivo público a exigir que o Estado mantenha o plano. Assim a eventual alteração que sobrevier não encontrará barreira no princípio constitucional que impede tenha a lei efeito retroativo, pela razão fácil de que inexiste, em tais hipóteses, como se disse, direito adquirido. Conquanto possa sempre o Estado alterar seus planos, há situações, contudo, em que a modificação causa tal prejuízo aos particulares e desmente de forma tão acentuada as promessas firmemente feitas pelo Poder Público que importaria grave lesão à justiça material não reconhecer direito à indenização. Em que casos, porém, isso ocorre e qual seria o fundamento jurídico no qual se assentaria o dever de indenizar do Estado e, correspectivamente, o direito subjetivo público dos prejudicados?

A responsabilidade patrimonial do Estado é disciplinada pelo art. 107 da *Constituição Federal*. Forte corrente doutrinária e juris-

16. Sobre as diferentes correntes, no direito brasileiro, por último Celso Antônio Bandeira de Mello em *Elementos de direito administrativo*, p. 266 e segs.

17. Jean Rivero, *Droit administratif*, 1973, p. 271 e 283.

18. Jean Rivero, *Droit administratif*, 1973, p. 271 e 283.

19. Jean Rivero, *Droit administratif*, 1973, p. 271 e 283.

20. Polêmica famosa no direito francês (resolução proferida em 8 de fevereiro de 1873), origem da verdade comum de hoje: a responsabilidade civil do Estado não se submete aos princípios do Direito Cível clássico (Leib Sôibelman, *Enciclopédia do advogado*).

prudencial entende que a responsabilidade que esse preceito consagra é objetiva¹⁶. Assim seria, realmente, se em todos os casos a perquirição da culpa do agente público fosse irrelevante. Há situações, contudo, em que esse exame é inarredável. Frequentemente não basta a afirmação de que o particular lesado agiu com culpa para excluir-se a responsabilidade do Estado, mas é ainda indispensável que se comprove que os agentes do Poder Público procederam sem culpa, pois se houver culpa recíproca ou concorrência de culpa, existirá, também, responsabilidade do Estado, ainda que diminuída.

Em outras hipóteses, no entanto, a responsabilidade do Estado é realmente objetiva, dispensando, portanto, a verificação se o lesado teria ou não agido com culpa. A simples existência de nexo causal ou, mais tecnicamente, de 'causalidade adequada', entre a ação do Poder Público e o dano produzido no particular é suficiente para determinar a responsabilidade do Estado. É o que sucede, por exemplo, quando o normal funcionamento de um serviço público, do qual decorre algum perigo, ou a realização de uma obra pública que, em princípio não seria perigosa, acarreta prejuízo aos particulares. Nesses casos, a responsabilidade funda-se no risco administrativo ou no princípio geral de que o sacrifício do patrimônio ou de direitos individuais em benefício da coletividade dá azo a ressarcimento. No direito francês a responsabilidade objetiva parece ter atingido seu ponto culminante naqueles casos em que os tribunais reconhecem existir dever de indenizar do Estado por prejuízos provocados por lei¹⁷. Trata-se aí, como observa Rivero, de responsabilidade objetiva em estado puro, pois, evidentemente, não se cogita de culpa, nem de risco, decorrendo a responsabilidade, apenas, de aplicação do princípio da igualdade perante os encargos públicos¹⁸. É certo, também, que a jurisprudência francesa tem estabelecido exigências estritas, na hipótese de responsabilidade puramente objetiva¹⁹.

Percebe-se, pois, que a responsabilidade extra-contratual do Estado deriva, hoje em dia, de três situações básicas. Ela decorre, efetivamente, do dano causado: com violação culposa de dever jurídico que não tenha origem em negócio jurídico: por atividade exercida com risco e por atividade lícita do Estado, a qual, apesar de não ser perigosa, produz inconvenientes, desvantagens ou prejuízos a determinados particulares, acima dos padrões normais, tolerados nas relações sociais.

No primeiro caso o fundamento da responsabilidade é a culpa, aliada à infração de dever jurídico; no segundo o risco e no terceiro o princípio da igualdade dos indivíduos perante os encargos públicos. Obviamente, nos dois últimos há responsabilidade objetiva. Na hipótese de responsabilidade derivada da culpa a doutrina francesa distinguiu duas espécies: a culpa imputável a algum agente ou a alguns agentes da administração e a culpa (*faute*) ou falha do serviço, quando o dano relaciona-se com o mau funcionamento de um serviço público e não se pode apontar quais os agentes que teriam procedido culposamente. Não será preciso realçar que a designação de culpa ou falha do serviço só se explica tendo-se presente que, desde o *arrêt Blanco*²⁰ (no qual se discutia, aliás, precisamente um caso de responsabilidade patrimonial do Estado) o conceito dominante no

21. A análise crítica mais ampla é ainda a de J.L. de Corail, *La Crise de la notion de service public*, Paris, 1954.

22. Sobre os *bonge fidei judicia* e a *exceptio doli* no Direito Romano, Max Kaser, *Das Römische Zivilprozessrecht*, München, 1966, p. 109 e segs e 194 e segs.

23. *Culpa in contrahendo oder Schadensersatz bei nichtigen oder nicht zur Perfektion gelangten Verträgen*, Ihering Jb, 4(1981), p. 1 e seg.

24. Lehman-Hübner, *Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches*, Berlin, 1966, p. 238.

25. Esser-Schmidt, *Schuldrecht*, 1976, vol. II, p. 95 e segs.

direito francês, apesar das críticas que lhe tem sido feitas, é o de serviço público²¹.

Parece-me, porém, que no nosso sistema de direito administrativo, onde a noção de serviço público não tem a relevância que possui no direito francês, mais adequado seria denominar-se essa espécie de responsabilidade de "responsabilidade por falha da administração pública", o que faria refletir-se na designação a generalidade que o conceito realmente apresenta.

De outro lado, como a responsabilidade por culpa exige, ainda, a violação de um dever jurídico, é de indagar se princípios que, no nosso direito, não se expressam em textos legislativos de forma literal ou explícita e que têm origem no plano ético, como por exemplo, o da boa fé, são, não obstante isso, geradores de deveres jurídicos, cuja inobservância implica, em determinadas circunstâncias, a responsabilidade do Estado.

O princípio da boa fé sempre possui enorme significado no direito privado. No direito romano, característica das *actiones bonae fidei* era a determinação que se continha na fórmula de que o *iudex* apreciasse o comportamento das partes, sua lisura e correção no estabelecimento e no desdobrar da relação jurídica²². A *exceptio doli* de tão larga aplicação no direito comum, era, também, uma decorrência do princípio da boa fé. Na esteira desses antecedentes históricos é que o Código Civil Alemão erigiu o princípio da boa fé em princípio supremo, que informa todo o direito das obrigações, sendo fontes de deveres, quer na fase posterior ao contrato, quer na fase das tratativas. Com relação a este último ponto, a matéria foi pela primeira vez versada por Jhering, ao lançar, em célebre artigo, os fundamentos da *culpa in contrahendo*²³, hipótese que, no direito francês, vem geralmente tratada sob o nome de responsabilidade pré-contratual. O comportamento de uma das partes, na fase das tratativas, induzindo a confiança da outra de que tal procedimento seria adotado, ou omitindo informações de importância capital para que a outra parte possa decidir com relação ao negócio jurídico a ser realizado, ou ainda deixando de mencionar circunstâncias que acabariam forçosamente por produzir a invalidade do contrato, dá ensejo ao dever de indenizar. No caso do contrato nulo fica evidente que a responsabilidade não deflui de negócio jurídico, pois, curialmente, o que é nulo não produz efeitos. Nas hipóteses de *culpa in contrahendo*, ainda que se imponha às partes, na fase pré-contratual, deveres de confiança e lealdade semelhantes aos que derivam do contrato²⁴, a responsabilidade tem sua raiz em ato ilícito e implica, geralmente, o ressarcimento do interesse negativo, cingindo-se a reparação aos gastos feitos pela parte no período das tratativas (despesas com viagens, com projetos, etc.). Mais modernamente alguns autores têm ensaiado dar independência à responsabilidade nos casos da *culpa in contrahendo*, tornando-a uma espécie nova, a meio caminho entre a responsabilidade contratual e a responsabilidade extra-contratual ou por atos ilícitos, e identificável sob o rótulo genérico de responsabilidade por danos decorrentes da confiança (*Vertrauensschadens*)²⁵. Seja como for, o importante é a aceitação, hoje por ninguém posta em dúvida, de que o descumprimento de

26. Clóvis V. do Couto e Silva, *A Obrigação como processo*, 1964, p. 28 e segs.

27. A propósito, escreve Forsthoft: "Esta proteção da confiança e somente ela fundamenta um direito à garantia do plano ou, dito de outro modo, um direito à indenização no caso de uma modificação que resulte prejudicial. Por conseguinte, o plano, como tal, não origina semelhante proteção da confiança. Esta proteção há de vir justificada por circunstâncias especiais, que normalmente são promessas e acordos" (*Sobre Medios y Métodos de la Planificación Moderna*, in Joseph Kaiser, *Planificación*, vol. I, Madrid, 1974, p. 101 e segs.).

28. Refere Forsthoft (obra citada na nota anterior, p. 100 e segs.) decisão do Supremo Tribunal Federal Alemão na qual se declara o direito dos lesados a serem indenizados no caso de o Estado reduzir drasticamente direitos aduaneiros de caráter protecionista, em função dos quais os particulares tinham sido levados a realizar grandes investimentos. A jurisprudência francesa é mais extensa, segundo relata Laubadère (obra citada p. 458 e 459). Entre os casos a que alude, estão as decisões do Conselho de Estado, reconhecendo o dever de indenizar, por parte do poder público, por haver o Estado estimulado a empresa a desenvolver consideravelmente suas usinas leiteiras, negligenciando, posteriormente a previsão de um plano geral de implantação; por haver prometido contingentes de importação que após não foram entregues ou ter prometido garantias contra a repercussão de baixas que a administração não teve condições de manter. A diferença fundamental entre o direito alemão e o direito francês, neste particular, é que aquele identifica em todas essas situações hipóteses subsumíveis nos danos causados na confiança em todas essas situações hipóteses subsumíveis nos danos causados na confiança, enquanto que o último tende a considerar a responsabilidade do Estado, em tais circunstâncias, dentro dos marcos usuais em que essa responsabilidade é afirmada (Laubadère, obra e páginas citadas).

deveres decorrentes da boa fé pode dar lugar à responsabilidade²⁶.

Sendo o princípio da boa fé princípio geral de direito, é irrecusável que a ele também se submeta o Estado. Já vimos, no entanto, que a supremacia do interesse público sobre os interesses individuais torna admissível que, via de regra, o Estado modifique os rumos de sua política e possa, igualmente, alterar seus planos. A frustração de expectativas é, pois, algo inarredável da atividade estatal. Há situações, contudo, em que o Estado incentiva de forma tão nítida e positiva os indivíduos a um determinado comportamento, mediante promessas concretas de vantagens e benefícios, que a violação dessas promessas implica infringência ao princípio da boa fé, cabendo ao Estado indenizar os danos decorrentes da confiança. Por certo, isso não aconteceu nos planos meramente informativos, nos quais o Poder Público simplesmente coleta dados ou faz prognósticos e projeções, cabendo ao particular assumir os riscos pela adoção de alguns dos caminhos antevistos pelo plano, mas sim naqueles de caráter incitativo, em cuja implantação ou execução o Estado se compromete firmemente a propiciar benefícios de qualquer natureza, inclusive de índole fiscal. Deve-se esclarecer, porém, que a responsabilidade do Estado raramente poderá derivar do plano em si, estando geralmente ligada ao procedimento da Administração Pública na fase da execução do plano, e aos atos concretos que pratica visando a esse fim²⁷.

A responsabilidade do Estado, relacionada com o planejamento, assume singular realce nos casos de 'Administração concertada', quando entre o particular e o Estado há assunção de compromissos recíprocos, depois quebrados pelo Estado.

Decisivo para concluir-se se os atos do Estado geram mera expectativa ou se deram causa a direito subjetivo é saber se as promessas foram realmente firmes, precisas e concretas. Caso as promessas tenham se revestido dessas características, a alteração posterior do plano, ainda que efetuada mediante lei, implica o dever de indenizar os danos decorrentes da confiança, abrangendo, à semelhança do que sucede no direito privado, em princípio, apenas a reparação do interesse negativo e não dos lucros que o particular teria caso fossem mantidas as mesmas condições. Nesse sentido tem sido as soluções dadas pelo direito alemão e pelo direito francês²⁸. Cuidando-se de aplicação de princípio genérico, como é o da boa fé que não comporta incidência imediata, não é possível ultrapassar, como diretriz para sua realização concreta, os limites estabelecidos pelos requisitos ainda muito abstratos de que a responsabilidade do Estado só surge em razão de promessas firmes e feitas de forma clara e precisa pelo Estado, induzindo os particulares a efetivar investimentos e despesas que, após, se converteram em prejuízo, pela alteração do plano.

Na doutrina e na jurisprudência brasileiras tem sido pouco examinado o problema da responsabilidade do Estado nos casos de alteração de plano. cremos, contudo, que essa responsabilidade existe, embora se afirme em função das peculiares das situações concretas, sempre que o Estado causa dano ao violar os deveres decorrentes da boa fé, infringindo o princípio de que ninguém pode

impunemente *venire contra factum proprium*, depois de haver estimulado, com promessas firmes de vantagens, um determinado comportamento.

Em conclusão:

Entre os problemas jurídicos relacionados com o planeamento poucos suscitam hoje maior interesse do que aqueles que dizem com a responsabilidade do Estado pela alteração dos planos. Há essa responsabilidade sempre que o Estado, na implantação do plano ou no seu processo de execução acena, mediante promessas firmes, com benefícios e vantagens, induzindo os particulares a um determinado comportamento e ocasionando dano a eles, pela ulterior modificação do plano, mesmo quando realizada mediante lei. A hipótese verifica-se, sobretudo, nos casos de "administração concertada".

A responsabilidade do Estado nessas circunstâncias tem seu fundamento específico na quebra da confiança, com a violação de deveres jurídicos decorrentes do princípio da boa fé.

A responsabilidade do Estado, em tais casos, limita-se em princípio, à reparação do interesse negativo do particular, adstringindo-se à reparação do dano emergente.

*Relações entre Estado e entes descentralizados*¹

1. Conferência proferida na Costa Rica em setembro de 1981, durante seminário comemorativo do centenário do Colégio de Advogados da Costa Rica.

2. Exemplificativamente, é o caso do direito colombiano, conforme Álvaro Tafur Galvis em *Las Entidades descentralizadas*. Editorial Temis, Bogotá, 1977, p. 38/49.

Introdução — A expressão ente descentralizado não é unívoca. Mesmo tendo em mira apenas o fenômeno jurídico da descentralização administrativa — portanto, excluída a descentralização política operada nos Estados federais — pode-se tomá-la em mais de um sentido. As próprias sistematizações dos vários direitos positivos influirão no conceito de ente descentralizado.

Assim, desde logo, é possível considerar como tais, quaisquer pessoas governamentais que coadjuvem a ação da administração central, vale dizer, do conjunto orgânico do Poder Executivo. Neste caso, serão havidos entes descentralizados, tanto as autarquias (nominais entes autônomos em alguns países), como as empresas do Estado, inclusive suas sociedades de capital misto com recursos particulares². Procedendo-se deste modo, abarcar-se-á com o rótulo em apreço, quer pessoas de direito público (autarquias) e por isso submetidas a disciplina jurídica similar à da administração, quer pessoas de direito privado (ou pelo menos assim consideradas em alguns países, como o Brasil) e que por isso mesmo estão regidas basicamente pelo direito privado, isto é, de modo visceralmente distinto das anteriores.

Diversamente, é possível entender que só devem ser considerados entes descentralizados as pessoas governamentais cujo regime jurídico seja administrativo, fundando-se em que 'administração pública', como conceito jurídico, deve embasar-se em sua relevância jurídica específica. E esta mede-se pela similaridade ou equivalência de disciplina jurídica, não por uma pretensa natureza essencial, 'a sestante', nem por um critério puramente subjetivo, orgânico.

A adotar-se este segundo entendimento, seriam entes descentralizados apenas as autarquias, excluindo-se da noção outras pessoas governamentais coadjuvantes do Executivo, porém estrutura-

das e disciplinadas basicamente segundo critérios e regras de direito privado.

De fora parte estas questões, outras podem prosperar em vista das classificações estatuídas pelas normas positivas de cada país, aliás, eventualmente, como é o caso do Brasil, procedidas sem critério uniforme ou internamente coerente.

Exemplificando, no direito federal brasileiro denomina-se Administração Indireta a realizada por autarquias, sociedades mistas e empresas públicas (art. 4º, n.º II do Decreto-lei federal n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967). Estas duas últimas são qualificadas como pessoas de direito privado (art. 5º). Excluem-se da noção de Administração Indireta, sem nenhuma razão plausível, as Fundações Governamentais que são, tanto como as sociedades mistas e empresas públicas, categorizadas como pessoas de direito privado e, tal como elas, entidades que desempenham misteres auxiliares da Administração.

Por outro lado, fazendo não coincidir a noção de Administração Indireta com a de descentralização administrativa, o mesmo diploma federal (Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967) estatui que a descentralização será feita mediante delegação de competência, convênio com as entidades federadas e contratos e concessões com os particulares (art. 10, § 1º).

Deixando de lado esta grave impropriedade, vê-se que a noção de Administração Indireta do direito brasileiro aproxima-se ou coincide com as noções mais correntes da doutrina sobre descentralização administrativa.

Não obstante tenhamos firme preferência por um critério sistematizador que leve em conta o regime jurídico da pessoa como matriz classificatória, vamos nominar de entes descentralizados todas as pessoas que coadjuvam a ação própria do Executivo, independentemente da paridade de regime disciplinador da entidade.

Cremos que sendo esta a acepção mais frequentemente acolhida, deve ser a eleita para os fins da presente exposição. Além disso, em face da íntima correspondência entre os conceitos de Administração Indireta do direito brasileiro e o de entes descentralizados, mais generalizadamente aceito, vamos discutir sobre as relações entre o Estado e as pessoas da Administração Indireta. Assim, não obstante a diferença de rotulações, haverá, quando menos, aproximada coincidência de objetos.

Cumpra, apenas, esclarecer qual o conceito de cada uma destas figuras tipológicas que compõem o panorama das entidades de administração indireta federal no Brasil. Vamos enunciá-las tomando por base as noções correntemente admitidas no país, sem apego à literalidade das definições legais — incrivelmente mal formuladas — mas fixados na interpretação prevalentemente para compreensão das referidas definições.

Entende-se por autarquia a pessoa jurídica de direito público, criada por lei, de capacidade exclusivamente administrativa³, que

3. Tal como no direito costarricense, a noção de autarquia, que equivale à de ente autônomo, não envolve poder legislativo algum. Assim, poderíamos, no direito brasileiro, sufragar inteiramente a afirmação que Eduardo Ortiz y Ortiz faz ao respeito: "*Los entes autónomos son una forma de la administración que ha dejado intocada la función legislativa...*" — La Autonomía administrativa costarricense, Separata da *Revista de Ciencias Jurídicas*. 1967, p. 122.

exerce, pois, atividades reputadas típicas da Administração Central, mas que, para melhor funcionamento, requerem gestão administrativa e financeira descentralizada. São havidas como um serviço autônomo, com patrimônio e receita próprios.

Considera-se empresa pública a pessoa de direito privado, formada exclusivamente com capitais de origem governamental e em que a totalidade das ações ou a maioria acionária votante pertença à União ou à pessoa de sua administração indireta, criada por lei e com a finalidade de explorar atividade econômica ou de prestar serviço público.

Qualifica-se como sociedade de economia mista a pessoa de direito privado, constituída sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto sejam majoritariamente da União ou entidade de sua Administração Indireta e, minoritariamente, de particulares, criada por lei para explorar atividade econômica ou para prestar serviço público.

Ao se cogitar das relações entre o Estado e as entidades descentralizadas, o principal tema que acode ao espírito é o do controle destas pessoas. Sem embargo, há outros aspectos jurídicos interessantes e pertinentes que também merecem referência. Entendemos cabível examinar os seguintes tópicos: criação e extinção dos entes descentralizados; relações tributárias entre Estado e entes descentralizados; controle dos entes descentralizados e responsabilidade patrimonial do Estado por atos dos entes descentralizados.

É evidente que estes diversos itens comportariam, cada qual, alongada exposição. Nada obstante vamos cifrar-nos a uma brevíssima dissertação, adstritos ao objetivo de exibir, panoramicamente, o tratamento jurídico cabível no direito brasileiro, para estes distintos problemas.

Criação e extinção dos entes descentralizados

No Brasil prevê-se que os três tipos de entes descentralizados — nominados pessoas da Administração Indireta, como se viu — são criados por lei. Assim, resulta claro que nenhum ato administrativo teria força para entronizá-los no universo jurídico. Pensamos inclusive, que em qualquer país onde se adote sem reservas o princípio da legalidade descaberia outra solução. Com efeito, instaurar uma nova pessoa governamental, fragmentando, assim, a unidade orgânica na prestação de atividades que, em princípio, incumbem à pessoa do Estado, (por via da administração), é ato de extremo relevo. Por isso, só mesmo preceito de hierarquia superior, como o é a lei, poderia decidir sobre tal matéria.

Tendo-se em mira que a atividade da administração é, por definição, atividade subordinada, não seria de admitir solução diversa.

A dúvida interessante que pode surgir substancia-se no seguinte: é necessário que uma lei crie formalmente uma empresa pública ou sociedade de economia mista ou pode-se considerar preenchido este requisito, por via indireta? Por exemplo: se a lei autorizar que o Executivo desaproprie a totalidade ou a maioria das ações de

uma empresa particular, haverá surgido empresa pública ou sociedade mista com a efetivação da medida?

Estamos em que a resposta deverá ser afirmativa. Com efeito, a autorização para expropriar valerá, no caso, como deliberada intenção, exprimida pelo Legislativo, de assumir a entidade privada, convertendo-a em instrumento de ação estatal. Desnecessário, pois, que esta manifestação clara, assuma o enunciado formal de declarar criada a pessoa governamental.

Outrossim, embora a lei brasileira fale em 'criação por lei', entendemos que, em rigor, a linguagem textual deve ser interpretada como 'autorização legal para criar'. E a razão disto está em que — sempre no caso das sociedades mistas e empresas públicas — tratando-se de pessoas constituídas na forma do direito privado, o modo pelo qual passam, de direito, a existir é com o registro de seus estatutos, segundo dispõe o próprio direito brasileiro.

Diversamente, no caso das autarquias, pessoas de direito público, parece-nos que ganham existência, perante o direito, a partir da lei criadora. Os atos sucessivos — incumbentes à Administração — de mobilizar recursos para integrá-los materialmente no patrimônio da novel entidade, de designar o pessoal e quejandos, são meras providências práticas para sua efetiva instituição no plano das realidades empíricas. Contudo, no reino do direito, a autarquia existe desde a lei criadora.

Outro ponto suscetível de gerar controvérsia atina à possibilidade (ou impossibilidade) e as conseqüências de uma sociedade mista ou empresa pública virem a criar, por si mesmas, outras sociedades, prevalecendo-se da desenvoltura que lhes é conferida por sua estrutura de direito privado.

É ao fruto destas decisões que se tem atribuído o nome de empresas do Estado 'de segunda geração' e, às vezes, até mesmo, 'de terceira geração'.

Em rigor haveria que separar duas hipóteses: casos em que a lei originadora da empresa estatal-mãe lhe confere autorização para criar empresas subsidiárias e casos em que a lei não contempla tal autorização. Haveria, ainda, que perguntar se o regime das empresas-filhas seria ou não o das empresas-mães, isto é, se estariam submetidas ao mesmo esquema de relações entre Estado e entes descentralizados e entre estes e terceiros.

Pensamos que é legítima a criação de empresas estatais subsidiárias apenas quando a lei fundante da empresa estatal matriz (a) autoriza este proceder e (b) especifica as finalidades parciais que serão da alçada das subsidiárias. Isto porque, sem o primeiro requisito (autorização legal antecipada) a empresa do Estado não teria calço jurídico algum para este proceder. Se à própria administração central, da qual ela é auxiliar, não se reconhece o poder de criar, por decisão própria, uma nova pessoa jurídica, como reputar cabível que mera empresa estatal o faça?

De nada valeria argumentar que seu caráter privado defere-lhe maior liberdade de manejo, mais desatado comportamento do que

o pertinente à Administração, peada que é, esta última, pelas regras de direito público. A lógica aparente deste raciocínio descansa no equívoco de presumir que a outorga de personalidade privada infunde-lhe natureza igual à das empresas particulares.

A atribuição desta espécie de personalidade é simples recurso para agilizar a atuação do Estado na busca de certos cometimentos havidos como de interesse de toda a coletividade. Não é, de modo algum, procedimento que possa, legitimamente, permitir ao Executivo costear os limites e contenções derivados do mecanismo de relacionamento entre os poderes do Estado. Posto que a atividade administrativa, no Estado de direito, deve ficar encasulada no quadro normativo estabelecido por lei, seria intolerável que, por vias transversas, superasse este obstáculo.

O certo é que as empresas do Estado têm insculpidas em sua essência o serem nada mais que instrumentos auxiliares do Executivo, pessoas estatais, agentes de propósitos reputados úteis para a coletividade e incumbentes à Administração. Não se deve, pois, extrair da outorga de personalidade privada, conclusão desbordante da razão de ser desta outorga, a qual cifra-se a permitir atuação mais solerte e expedita, similar à das empresas privadas, quanto às relações com terceiros. Assim, seria incabível que empresa do Estado pudesse, sem preliminar autorização legal, gerar novas pessoas.

Outrossim, caso a lei lhe franqueasse, preliminarmente, a geração de outras pessoas, seria necessário que, neste ato autorizador, fossem indicadas as finalidades parciais, enquadradas no plexo de objetivos da empresa-mãe, suscetíveis de serem cometidos à empresa de segunda geração. É o mínimo que se pode requerer, para persistir configurada a senhoria do Legislativo sobre o surgimento de novas entidades instrumentais do Estado.

O regime destas pessoas, assim surgidas, consoante nos parece, haveria de ser o mesmo da empresa geradora. As razões que compareceram para fundamentar as soluções precedentes aplicam-se, por iguais motivos, ao caso em pauta.

No direito brasileiro, em nível infralegal prevê-se que o Executivo pode extinguir, por ato seu, as empresas do Estado que apresentem prejuízo prolongado (art. 178 do Decreto-lei nº 200). Ao nosso ver a solução é inconstitucional.

A extinção das empresas do Estado só pode ocorrer por insolvência dela ou por determinação legal. De fato, ou seu desaparecimento resultará de uma circunstância incontrolável, alheia à vontade da própria sociedade ou, então, por deliberação do legislador. Realmente, seria inadmissível que à vontade de seus dirigentes ou do Executivo se atribuísse o poder de desfazer algo que foi produzido em consequência de uma vontade superior: a legal. Segue daí que o art. 178 do Decreto-lei nº 200, segundo o qual o Executivo poderá liquidar ou incorporar a outras entidades (respeitados os direitos assegurados aos eventuais acionistas minoritários) as sociedades em que detenha maioria acionária que acusem prejuízo continuado, é de valor jurídico nulo.

Com efeito, em nosso sistema constitucional só a lei tem força inaugural no sistema jurídico, cumprindo ao Executivo, como servo obediente dela, tão-só e unicamente cumprir-lhe a vontade. O art. 81, item III, da Carta Constitucional, indica bem claramente que ao Presidente da República incumbe expedir decretos e regulamentos para "fiel execução das leis". O art. 82, item VII, proclama ser crime de responsabilidade do Presidente da República praticar atos que "atentem contra o cumprimento das leis". O art. 153, § 2º, declara que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". O próprio decreto-lei (art. 55), utilizável em condições excepcionais pelo Executivo — pois só é facultado em casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não haja aumento de despesa, limitado, ainda, a matérias restritas — submete-se à aprovação do Congresso Nacional.

Os diferentes artigos citados estão a mostrar, de acordo aliás com a melhor tradição do direito brasileiro e que ainda persiste por não ter sido totalmente violentada, que a posição do Executivo em nosso sistema constitucional é francamente subalterna, como convém que seja nos regimes democráticos, cabendo ao Legislativo dar o impulso inicial a todo comportamento estatal, de tal modo que reste ao Executivo o papel, que bem lhe calha, de agente material cumpridor de vontades superiores, decididas em escalão mais alto, em nível de representação popular nacional.

Não basta, então, um Decreto-lei conferir ao Executivo o poder de desfazer o que foi feito por lei, pois o art. 6º, parágrafo único do texto constitucional brasileiro, proíbe expressamente a qualquer dos poderes delegar a outros atribuições que lhe são próprias, salvo exceções previstas na própria *Carta Magna*. Com muito maior razão, é vedado a um dos Poderes atribuir-se a si próprio competências que a Lei Maior outorga a outro. Daí que Decreto-lei não pode irrogar o Executivo em poderes próprios do Legislativo.

Quanto à extinção dos entes autônomos, designados como autarquias no Brasil, tem-se por certo e pacífico que só por lei podem ser extintos. Deveras, o que nasceu por decisão legal, só por decisão legal pode ser desfeito.

Cabe insistir em que a administração é atividade sublegal, serviente, instrumental. Como bem o disse o professor luso Afonso Rodrigues Queiró, a administração é a *longa manus* do Legislativo⁴.

Importa considerar que a manifestação sobranceira da vontade do Estado é a lei. Só através dela inaugura-se uma ordem jurídica primária, fundada apenas na *Constituição*. O trabalho posterior, incumbente à Administração, é o desenvolvimento, promoção e execução dos atos subseqüentes, comportados na previsão genérica da lei e cujo valor jurídico depende precisamente desta adequação. Por isso mesmo o 'motor', se cabe dizer, a seiva de vitalidade jurídica destes atos posteriores é o mandamento legislativo que se visa pôr em prática e a que se reportam implícita ou explicitamente.

O mundo da administração é infralegal⁵. Tem sua origem e apoio na finalidade legalmente consagrada⁶. Como todo o dinamismo

4. *Estudos de direito administrativo*, Atlântica Editora, Coimbra, 1968, p.9.

5. Espelham bem a situação jurídica da administração, os seguintes excertos: "Administrar é aplicar a lei de ofício" (Seabra Fagundes, *Controle dos atos administrativos pelo poder judiciário*, Editora Forense, Rio de Janeiro, 3 ed., 1957, p. 17. "A actividade de administração é uma actividade de subsunção dos fatos da vida real às categorias legais" (Afonso Rodrigues Queiró, *A Teoria do desvio de poder em direito administrativo*, Coimbra Editora, 1940, p. 19.

6. Disse com propriedade Ruy Cirne Lima: "O fim e não a vontade domina todas as formas de administração. Supõe destarte a atividade administrativa a preexistência de uma regra jurídica reconhecendo-lhe uma finalidade própria. Jaz, conseqüentemente, a Administração Pública, debaixo da legislação que deve enunciar e determinar a regra de direito" (*Princípios de direito administrativo*, Ed. Sulina, 1954, 3 ed. p. 22).

7. Vale registrar a antiga e sempre atual lição de Fritz Fleiner: "Administração legal, então, é aquela posta em movimento pela lei e exercida dentro dos limites de suas disposições" (*Principes généraux du droit administratif allemand*, Librairie Dellagrave, Paris, 1933, trad. Ch. Einsenmann, p. 87).

mo da administração advém do dever de prosseguir o disposto na lei⁷, assim como é requerida lei para fraturar a unidade orgânica administrativa e dar origem aos entes autônomos, também é requerida para fazer cessar-lhes a existência.

Havendo o Legislativo criado ente autônomo para o cumprimento de determinado fim, nem o Executivo, nem a própria pessoa autárquica podem aniquilar aquela existência jurídica, pois a nenhum dos dois assiste o poder de decidir sobre a matéria. A ambos compete simplesmente obedecer. Dar seguimento à finalidade prevista. Quem a fixou, quem estabeleceu o modo de cumpri-la e quem tem controle sobre isto é tão-somente a lei.

Relações tributárias entre Estado e entes descentralizados

No direito brasileiro, por decisão constitucional, a tipologia básica dos tributos é tripartida, compreendendo: impostos, taxas e contribuição de melhoria.

Impostos são as prestações tributárias não vinculadas a uma contraprestação específica do Poder Público. É dizer, não vinculadas a uma atuação específica do Estado. Taxas são as prestações tributárias vinculadas a uma atuação específica do Poder Público em relação ao contribuinte. Contribuição de melhoria são as prestações tributárias devidas em decorrência de uma valorização imobiliária produzida por obra pública.

Os entes autônomos, no Brasil designados com o nome de autarquia, são constitucionalmente imunes a impostos. Sujeitam-se, contudo, a taxas e contribuição de melhoria. Antes de haver dispositivo constitucional explícito consagrando esta solução, já era adotada, por interpretação, a mesma inteligência, pois a Lei Magna estabelecia imunidade recíproca a impostos entre União, Estados federados e municípios. Partindo-se do correto pressuposto de que o ente autônomo é um desdobramento personalizado (público) do Estado em sua feição administrativa, entendia-se que às autarquias comunicavam-se os benefícios genéricos que a ordenação jurídica defere ao próprio Estado.

Este tema, evidentemente, é de particular relevo em Estados federais, posto que em Estados unitários, por razões óbvias, não há entrelcho de pessoas oriundas de distintas ordenações jurídicas internas.

Caberia, entretanto, indagar se nestes a solução cabível seria a mesma ou diversa, sobretudo no caso, qual o da Costa Rica, em que há dispositivo, na própria Constituição (art. 189), atribuindo a qualidade de entes autônomos para certas entidades.

Ousamos opinar no sentido de que não havendo impediante constitucional à tributação, caberia apenas à lei decidir especificamente sobre a matéria. À falta de disposição legal específica em relação a eles presumir-se-á isenção de impostos.

A razão da opinião expressada reside em que, sendo os entes

autônomos de natureza pública, não é de pressupor que o Estado pretenda, salvo inequívoca manifestação do Legislativo, sacar-lhe recursos que, de outra sorte, estariam aplicados ao desempenho de um mister igualmente público. Não cremos cabível presumir que se haja fracionado a unidade administrativa do Estado para, ao depois, recolher, da entidade pública criada, recursos cuja utilização considerou-se conveniente deferir-lhe.

A questão das relações tributárias assume diversa feição no caso de pessoas estatais constituídas na forma do direito privado. Estas, tanto podem ter sido criadas para a prestação de um serviço caracteristicamente público, quanto para explorar atividade econômica, seja em regime de monopólio, seja em paralelismo com a iniciativa privada.

Se a entidade é prestadora de serviço público propriamente dito, entendemos que a lei 'pode' dispensá-la de impostos. Se não o fizer estará adstrita à situação jurídica dos demais contribuintes, pois a tipologia de direito privado que lhe foi atribuída reclamaria esta solução.

Se a entidade exercita atividade econômica em paralelismo com a iniciativa privada, estamos em crer que não lhe pode ser concedido favor fiscal algum nos países cujo sistema esteja estribado na livre iniciativa, salvo se extensivo às empresas privadas do mesmo ramo de atividade. Isto porque privilegiá-las corresponderia à inversão da tônica do sistema, pois conferiria a quem exerce atividade complementar ou ancilar, prevalência em relação a quem está operando em domínio preponderantemente seu. A solução em causa está, no direito brasileiro, expressamente prestigiada no art. 170, §§ 2º e 3º, da Carta Constitucional.

Se a entidade exerce atividade monopolizada, contudo, não haveria óbice a outorgar-lhe favor tributário, pois daí não resultaria qualquer desequilíbrio em relação às empresas privadas, dada a impossibilidade de comparecerem no setor.

Controle dos entes descentralizados

Este é certamente o ponto crucial das relações entre o Estado e os entes descentralizados. Ainda que existam vários pontos comuns no controle dos entes autônomos (autarquias) e das pessoas descentralizadas que têm, no direito brasileiro, personalidade de direito privado, parece oportuno, a bem da clareza expositiva, separar as questões. Mencionaremos primeiro o controle das autarquias e depois o das empresas do Estado.

Demais disso, separaremos o controle administrativo, é dizer, o efetuado pela própria Administração Central, do controle parlamentar⁸, efetuado por órgão auxiliar do Legislativo: no Brasil, pelo Tribunal de Contas e na Costa Rica pela Contraloria General de la República.

Ao estruturar um sistema administrativo que supõe desdobramento da Administração, o Estado, por meio de lei, estabelece os mecanismos de articulação entre a pessoa autônoma e a Adminis-

8. Horacio Heredia distingue controle parlamentar de controle legislativo. Para o autor citado, controle parlamentar é gênero e controle legislativo é aquele que se exerce mediante atos em forma de lei (*Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*, Buenos Aires, 1942, p. 22).

9. Alguns autores usam a expressão vigilância para reportar-se ao controle de legitimidade e reservam a palavra tutela para o controle de mérito. Assim, por exemplo, Arnaldo de Valles (*Elemento do diritto amministrativo*, 3 ed., 1956, p. 89), Renato Alessi (*Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, 1953, p. 138 e 139). Quanto a nós servimo-nos da expressão em seu sentido amplo, abarcando tanto o controle de legitimidade como o de mérito. Assim procedem em geral os autores franceses, como por exemplo Jean Rivero (*Droit administratif*, 2 ed., 1962, p. 277 a 279), A. de Laubadère (*Traité de droit administratif*, 3 ed., 1963, vol. I, p. 90 e segs.), George Vedel (*Droit administratif*, 2 ed., 1958, vol. II, p. 418).

10. Direito administrativo, Lisboa, 1963, 6 ed., p. 172.

tração Central, fixando um sistema de relacionamento entre ambos, consubstanciado no controle administrativo, ou tutela⁹.

O controle administrativo ou tutela é o conjunto de atos que a administração central pratica — dentro dos limites autorizados no sistema legal — a fim de conformar os entes autônomos ao cumprimento de seus fins próprios. É, pois, um poder de influir sobre eles.

Por meio do controle, o Executivo ajusta-lhes o comportamento às exigências legais, harmonizando sua atuação com os objetivos públicos em vista dos quais foram criados.

Não se confunde o controle com a hierarquia. O ente autônomo não é subordinado à administração central, pois sua criação traduz, justamente, uma ruptura da linha hierárquica unificadora do aparelho administrativo.

Os dois institutos se diferenciam em que a hierarquia é vínculo de autoridade que define um comando permanente, contínuo e sobre a totalidade da atividade dos órgãos e agentes situados em escala inferior. Então, por ser o meio normal estruturador da administração, assecuratório de sua unidade, os poderes do hierarca se presumem. A existência do liame de subordinação, com suas inevitáveis decorrências, é conatural ao esquema organizativo da Administração Central.

Já o controle ou tutela circunscreve-se aos atos previstos em lei e emerge nos casos e hipóteses nela prefigurados. Em consequência não é constante, nem contínuo, nem abarca a totalidade dos atos da entidade autônoma. No direito francês, valem-se os doutrinadores de uma frase padrão para caracterizar a natureza estrita da tutela. Afirmam: “*Pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au delà des textes*”.

Marcelo Caetano esclarece: “Os poderes da tutela administrativa não se presumem”. Os atos das autarquias “só estão sujeitos à tutela nos termos expressamente fixados na lei, isto é, apenas os atos que a lei dispuser, pela forma e para os efeitos estabelecidos e pelos órgãos aí designados”¹⁰.

Por isso se pode dizer que a tutela existe ‘quando’, ‘como’ e ‘na forma expressamente prevista’ em lei.

Compreende-se que assim seja: se a lei houver por bem fraturar a unidade da administração, se considerou que a forma conveniente de prestação de certos serviços se realiza pela exclusão deles da linha hierárquica, não pode o Executivo, por vontade própria, sem calço legal, recompor liames que o Legislativo entendeu oportuno romper.

Exercer o controle fora das hipóteses previstas equivale, simplesmente, a insurgir-se contra a lei.

Sem embargo, o diploma criador da entidade autônoma, ou outro posterior, podem, evidentemente, estabelecer um controle intensíssimo sobre ela, outorgando à Administração Central extensos poderes.

O controle pode ser 'preventivo' ou 'repressivo' e concernente ao mérito dos atos da autarquia ou restrito à 'legitimidade deles'.

Controle 'preventivo' é aquele em que a administração central exerce seu poder de contraste antes da produção do ato da entidade autônoma ou da eclosão de seus efeitos jurídicos. Tem lugar quando esta deve, previamente submeter à concordância da Administração Central o ato que pretende expedir ou quando, embora já produzido, o ato tem sua eficácia condicionada à concordância da Administração Central.

No primeiro caso, sobre ser preventivo, é *a priori*, no segundo, conquanto preventivo, é *a posteriori*. Em ambos contudo — e por isso se diz preventivo — o controle previne o desencadeamento de efeitos jurídicos em desconformidade com o pronunciamento da Administração Central. Expressa-se por meio de autorização, aprovação ou homologação, conforme o caso, isto é, na dependência do que a lei estabelecer.

Controle 'repressivo' é aquele em que a Administração Central exerce seu poder de contraste após a produção de um ato cuja eficácia independe de prévio pronunciamento dela. Configura-se como manifestação corretiva, através da qual a administração central reprime uma atuação da autarquia produzida de modo conflitante com seu juízo. Manifesta-se através do poder de revogar, modificar ou anular o ato da entidade autônoma.

Controle de 'mérito' é aquele em que é dado à Administração Central contrastar o ato sob o ponto de vista da conveniência ou oportunidade. Assiste-lhe, no caso, o poder de exprimir um juízo discricionário, preventivo ou repressivo, conforme o estabelecido em lei, mediante o qual concordará, ou não, com o ato.

Controle de 'legitimidade' tem lugar quando o poder da Administração Central cinge-se ao exame da legitimidade do ato. Nesta hipótese, a ação controladora vai se restringir à verificação da conformidade ou desconformidade do ato com as exigências do sistema normativo, atendo-se, pois, à lisura jurídica dele, donde se tratar de exame vinculado. Todas as modalidades de controle referidas, excusa dizer, existem conforme o estabelecido em lei, isto é, desde que previstas e segundo o modo nela fixado.

A fim de exercer tutela, sobretudo quando esta é apenas repressiva, necessita a Administração fiscalizar, mantendo sob sua inspeção o comportamento das entidades autônomas. Trata-se, pois, de um poder natural e que pode ser espontaneamente exercido pelo órgão central encarregado do controle. Efetivamente, quem dá os fins não pode negar os indispensáveis meios; ainda quando a lei não preveja expressamente a fiscalização, o órgão da Administração Central a que estiver vinculada a pessoa autônoma, pelos liames do controle, pode sempre e a qualquer instante manter-se informado sobre os atos da entidade, fiscalizando sua atuação.

A tutela de que tratamos até agora denomina-se 'ordinária', porque prevista em lei. Exercita-se com normalidade. Há, contudo, em situações anômalas e extremas, a admissibilidade de uma tutela

11. Horacio Heredia — *Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*, Buenos Aires, p. 61/62.

'extraordinária', assim denominada por ser exercitável mesmo à falta de previsão legal, quando circunstâncias especialmente graves exijam, imponham, ação corretiva da Administração Central, se o ente autônomo incidir em grave distorção em seu comportamento¹¹.

Finalmente, cabe registrar que, em casos excepcionais, de suma gravidade, compete à Administração Central, por meio do órgão a que esteja ligada a pessoa autônoma, promover 'intervenção' nela, substituindo-se a seus dirigentes, quando a entidade haja se desviado inteiramente de suas finalidades, seja por violência flagrante aos ditames legais que a norteiam, seja por descalabro administrativo.

Convém anotar, ainda, que as decisões finais dos dirigentes das entidades autônomas, salvo se a lei estatuir de modo diverso, não são suscetíveis de recurso para os órgãos controladores delas. Com efeito, o controle administrativo é instituído em nome de interesses da Administração Pública como um todo, e não como meio de defesa de interesses particulares. Sendo o ente autônomo uma pessoa jurídica e, por isso mesmo, exterior à linha hierárquica, suas decisões presumem-se definitivas. O Poder Central é estranho a elas. Se houve violação de direitos de particulares, devem os lesados dirigir-se à esfera jurisdicional que, ela sim, é a guardiã da legalidade. Eis por que, quando a lei prevê a existência de recursos dirigidos à Administração Central, contra atos da entidade autônoma, tais medidas de apelo se denominam 'recursos hierárquicos' impróprios.

A exposição feita descreve o panorama do controle administrativo, admissível no direito brasileiro, sobre os entes autônomos. Sendo criados por lei não há óbice que este desenhe um mecanismo tutelar mais ou menos extenso ou intenso. É o Legislativo quem decide sobre o grau de liberdade que deseja conferir ao ente autônomo, jungindo-o, pois, de modo mais estreito ou menos estreito à vigilância da Administração Central.

Há, contudo, segundo nos parece, um limite para a intensidade do controle, a partir do qual desnaturar-se-ia tanto este instituto, quanto a tipicidade própria das entidades autônomas. A falta de óbice constitucional seria admissível, mas implicaria verdadeiro ilogismo. Referimo-nos ao 'poder de mando'. Este é o traço nuclear da hierarquia, do vínculo de subordinação.

O poder de mando traduz-se na expedição de instruções e de ordens concretas. Se à Administração Central fosse outorgado este poder, a personalidade dos entes autônomos — e personalidade é titularidade de direitos e obrigações — ficaria reduzida a uma expressão simbólica, faltando-lhe o essencial, que é justamente o poder decidir por si próprio, no que atina à própria esfera de direitos, sem estar, quanto a isto, adstrito a determinações alheias.

No Brasil, de fora parte a legislação concernente a cada uma destas entidades, oriundas normalmente das várias leis que as criaram — e que sempre respeitaram o aspecto assinalado — existem,

na órbita federal, disposições gerais relativas ao controle dos entes autônomos. Encontram-se no precitado Decreto-lei nº 200. De acordo com este diploma, todas as entidades descentralizadas sujeitam-se à supervisão de algum ministério, na conformidade das respectivas finalidades.

Para cumprir esta função controladora, incumbe à supervisão ministerial, entre outros objetivos, assegurar-lhes autonomia, a obediência da legislação federal, harmonizar-lhes os programas de ação etc. E para atingir tais finalidades, quadram ao Ministro de Estado poderes como os de indicar ou nomear, conforme o caso, seus dirigentes, exigir relatórios e informações periódicas, realizar auditorias, fixar limites máximos de despesa com pessoal, fixar critérios para certos gastos, aprovar o orçamento dos entes autônomos e intervir por motivo de interesse público.

Convém ressaltar que no direito brasileiro, de regra, o controle efetivamente estabelecido nas várias leis atinentes aos diversos entes autônomos, tal como as próprias disposições estatuídas em norma geral sobre a matéria, cingem-se, sobretudo, a um controle repressivo e de legitimidade. São excepcionais as hipóteses de controle prévio e de mérito. As realizações concretas do direito positivo nacional praticamente cifram-se à exigência de aprovação preliminar de orçamentos e à fixação de alguns critérios gerais quanto a limites de despesa com administração, com pessoal ou com gastos de publicidade e relações públicas.

Nada obstante, podem assumir feições de muito maior intensidade e quando estabelecidas, são juridicamente não objetáveis. Isto é, nada embarga que o Legislativo as delineie sob quaisquer das modalidades inicialmente apontadas.

O que se acaba de dizer afina-se com as hipóteses em que o ente autônomo resulta de uma livre deliberação do Legislativo, em sua função legiferante ordinária. No caso brasileiro, as entidades autônomas (autarquias) estão todas nesta situação. Não é, entretanto, o caso da Costa Rica. Por existirem entes cuja autonomia é decorrente da Constituição, pensamos que os poderes de controle suscetíveis de serem fixados pelo Legislativo em prol da administração central serão necessariamente menores.

No que concerne aos entes autônomos mencionados na Constituição, sufragamos inteiramente as lições do eminente administrativista Eduardo Ortiz Y Ortiz, substanciadas nas seguintes conclusões, por ele assim sintetizadas: *"El Estado Central no puede intervenir sobre el ente autónomo: Antes de que el ente se manifieste por primera vez, mediante participación en los procesos preparatorios de sus decisiones, deliberaciones o actos, ni mediante controles preventivos a priori, como las autorizaciones; Como jerarca, mediante el uso de los poderes fundamentales de la jerarquía, en iguales condiciones y iguales motivos que los propios de tal tipo de relación orgánica; Como contralor de oportunidad, limitando la aplicación de criterios políticos, técnico-emplíricos o culturales por parte de la institución; Como director de la gestión del ente autónomo, mediante imposición de lineamientos o de los programas básicos"*¹².

12. Horacio Heredia - *Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*, Buenos Aires, p. 211.

Deveras, se foi a Constituição que estabeleceu o caráter autônomo de certas entidades, falece ao legislador ordinário a possibilidade de disciplinar a matéria em termos que configurem um amesquinamento nos caracteres mais expressivos da liberdade autônoma administrativa. Fazê-lo importaria contrariar o pretendido no comando constitucional. Ora, o que há de mais expressivo na liberdade autônoma é, de um lado, o poder de agir sem prévio cerceamento e, de outro lado, a possibilidade de compor, *motu proprio*, seus critérios políticos, administrativos e técnicos. Segue-se que legislação inibidora ou minoradora desta gama de poderes implicaria coartar uma liberdade que se assenta em matriz constitucional, eminente, portanto. *A fortiori*, seriam incabíveis poderes de hierarquia, exercitados sob as condições e fundamentos deste vínculo, notadamente os de comando, quais os de impor instruções e ordens.

No que atina ao controle das entidades descentralizadas com personalidade de direito privado (empresas estatais, inclusive de capital misto), as noções gerais dantes expedidas são aplicáveis com todas as restrições decorrentes da estrutura privada conferida à pessoa e, bem assim, do propósito de conferir-lhes maior agilidade.

Então, por exemplo, a escolha de seus dirigentes resultará de eleição, na qual o Estado comparece enquanto acionista eleitor, sempre que os estatutos da entidade prevejam — como sói acontecer — esta forma de investidura. Inexiste prévia aprovação do orçamento da empresa, ao contrário do que se passa com os entes autônomos. O controle será, de direito, apenas repressivo, não envolvendo senão o exame de legitimidade.

Sem embargo, a condição de acionista controlador levará, na prática, a uma influência óbvia e decisiva quanto ao planejamento da ação da entidade e sua harmonização com a política geral do Governo, através de entendimento com os dirigentes ou da própria supervisão ministerial. Ainda quando os dirigentes sejam eleitos, não passarão, em termos reais, de simples prepostos da Administração Central. Assim, se de direito é maior a liberdade, de fato encontram-se sob dependência tão acentuada quanto os entes autônomos.

Um último ponto relativo ao controle administrativo dos entes descentralizados merece consideração. A Carta Constitucional brasileira (art. 205) e a *Lei General de la Administración Pública de Costa Rica* (Lei nº 6.227, de 28 de abril de 1978, arts. 78 a 80) estabelecem que os conflitos entre a Administração Central, em nível de Ministério, e as entidades descentralizadas, ou destas entre si, serão resolvidos pelo próprio Executivo. No caso da Costa Rica, pelo Presidente da República e no caso do Brasil “pela autoridade administrativa na forma que a lei estabelecer”.

O dispositivo brasileiro, por ser constitucional é insuscetível de discussão. Pode-se, apenas, reputá-lo inconveniente por subtrair deliberadamente à questão ao exame jurisdicional. Em face disto, se o próprio Executivo houver conflitado com a entidade descentralizada, por amesquinhá-lhe direitos, competências, que lhes hajam sido atribuídos por lei, poderá, graças ao poder de expedir a decisão final, fazer submergir a prevalência do princípio da legalidade.

Dado que o dispositivo costarricense é de nível legal e não constitucional, cremos que dever-se-á interpretá-lo, como solução de pendências ao nível administrativo, sem exclusão do exame da matéria ante a jurisdição competente, pelo menos no que respeita aos entes autônomos contemplados na previsão constitucional. A ser de outra forma, estaria consagrada a possibilidade do Executivo desfazer a autonomia concebida em nível supra-administrativo, o que seria inconveniente com princípios constitucionais.

Cabe, agora, breve referência sobre o controle por órgão auxiliar do Legislativo. Esta função, atribuída na Costa Rica à Contraloria General de la Republica (art. 183 da Constituição), no Brasil incumbe ao Tribunal de Contas (art. 70, § 1º da Carta Constitucional, de 1969).

No Brasil, o Tribunal de Contas, de ofício, ou mediante provocação das auditorias financeiras, ou do Ministério Público (chefiado pelo Procurador-Geral da República), se verificar a ilegalidade de algum ato ou despesa da Administração ou das entidades autônomas, determinará a sustação da execução do ato impugnado, caso não sejam, em prazo razoável que assinará aos responsáveis, adotadas as medidas necessárias ao fiel cumprimento da lei. Entretanto, falece-lhe tal poder em matéria de contrato. Nesta hipótese, solicitará ao Congresso Nacional que determine tal providência (art. 70 § 5º).

Diversamente da Contraloria General de la Republica, não lhe cabe aprovar os orçamentos das entidades autônomas, mas apenas acompanhar-lhes a execução. Também não lhe compete visar previamente ordens de pagamento, no que igualmente se afasta do regime costarricense. No passado (antes da Carta de 1967, isto é, sob o império da Constituição de 1946) cumpria-lhe tal função em matéria de contratos, cuja eficácia ficava pendente de registro prévio no Tribunal.

Finalmente, assiste ao Tribunal aprovar ou recusar aprovação, às contas anuais dos administradores públicos, inclusive de entes autônomos, quer sob o aspecto de sua exatidão material, quer sob o aspecto de legitimidade. Tal função é técnica, não tendo efeito conclusivo, pois deve ser encaminhado tal parecer ao Congresso Nacional que emitirá o Juízo definitivo.

São muito menos extensas as funções do Tribunal de Contas em relação às demais entidades descentralizadas (empresas do Estado). A lei disciplinadora da matéria (Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, modificada pela Lei nº 6.525, de 11 de abril de 1978) praticamente limita seu controle à atividades de auditoria e aprovação ou reprovação das contas quanto à legitimidade, nada mais autorizando, salvo o encaminhamento ao Congresso Nacional de parecer sobre elas, afim de que o Legislativo as aceite ou rejeite, para fins de instauração das responsabilidades cabíveis.

Responsabilidade do Estado por atos dos entes descentralizados

O pressuposto de uma possível responsabilidade do Estado é

um consectário lógico do Estado por atos de entidades descentralizadas liga-se, evidentemente, aos próprios termos da admissibilidade da responsabilidade do Estado por seus próprios atos.

Segundo entendemos, a responsabilidade do Estado, desde o advento do Estado de direito, sob o ponto de vista lógico, poderia independe de regra expressa para firmar-se, bem como dispensar o apelo a normas de direito privado para servir-lhe de socorro, se faltassem disposições expressas de direito público.

Conforme nos parece, a idéia de responsabilidade do Estado é um consectário lógico do Estado de direito. A trabalhar-se com categorias puramente lógicas, a responsabilidade estatal é simples corolário de submissão do Poder Público ao Direito.

Deveras, a partir do instante em que se reconheceu que todas as pessoas, sejam elas de direito privado, sejam de direito público, encontram-se, por igual, sujeitas à ordenação jurídica, ter-se-ia que aceitar, a bem da coerência lógica, o dever de uma e outras — sem distinção — responderem pelos comportamentos violadores do direito alheio em que incorressem.

Ademais, como o Estado moderno acolhe, outrossim, o princípio da igualdade de todos perante a lei, forçosamente haver-se-á de aceitar que é injurídico o comportamento estatal que agrave desigualmente a alguém, ao exercer atividades no interesse de todos, sem ressarcir ao lesado.

Com efeito, é parte integrante da lei tanto o que consta de sua literalidade, quanto o que se contém no seu espírito, ou, segundo as palavras do eminente constitucionalista americano, Black, "o ditame implícito na lei é tanto parte de seu conteúdo como o que nela vem expresso".

Aliás, esta verdade, como máxima de interpretação, é proclamada desde tempos remotos. Em carta aos Coríntios, São Paulo averbrou: "*Littera enim occidit spiritus autem vivificat*" (Epist. II, cap. 3, vers. 6). E Celsus deixou apostilado: "*Scire leges non hoc est verba earum tenere sed vim ac potestatem*" (Digesto, livro I, tit. III, fr. 17).

Donde, só aqueles apegados à mais simplista das interpretações literais não podem perceber que a própria noção de Estado de direito impõe, como seu consectário natural, a responsabilidade pública por atos danosos a terceiros.

Acompanhamos, sem restrições, a lição de Eduardo Soto Kloss: "Quem diz direito diz, pois, responsabilidade". Perfilhamos ainda seu entendimento de que a idéia de república (*res publica* — coisa pública), traz consigo a noção de um regime institucionalizado, isto é, onde todas as autoridades são responsáveis, "onde não há sujeitos fora do direito". Proceda inteiramente a ilação que daí extraí: se não há sujeitos fora do Direito, não há sujeitos irresponsáveis; se o Estado é um sujeito de direitos, o Estado é responsável. Ser responsável implica responder por seus atos, ou seja: no caso de haver causado dano a alguém, impõe-se-lhe o dever de repará-lo ¹³.

13. *Revista de Derecho Publico*, Universidad de Chile, nº 21-22, jan/dez. 1977, p. 152/153.

Por tudo isto não cremos que se possa, no moderno Estado de direito, colocar qualquer dúvida sobre a existência do princípio da responsabilidade do Estado nos casos em que falte texto expresso dispondo sobre a matéria. Igualmente, parece-nos sem fomento jurídico satisfatório buscar apoio em regras de direito privado para sustentar-lhe a existência, uma vez que a base para admiti-lo reside na própria espinha dorsal do Estado de direito.

No Brasil a Carta Constitucional de 1969 estatui, no art. 107, que: "As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros". A redação é aproximadamente a mesma que constava da Constituição de 1946 e da Carta de 1967. Por força delas, prevalece no Brasil o entendimento de que está consagrada a responsabilidade objetiva, pois o teor do preceptivo citado não faz referência nem à ilicitude do ato, nem à culpabilidade ou dolo do agente. Quanto a nós, entendemos que a responsabilidade estatal é objetiva, quando o dano é produzido pelo Poder Público (atuação comissiva) ou quando o Estado sem ser, propriamente, o *autor* do dano, interfere decisivamente na linha de sua causação, e que é subjetiva quando o dano deriva de uma *omissão* do Estado.

Na Costa Rica, os artigos 9º e 41 da Constituição do país, como bem demonstrou Eduardo Ortiz Y Ortiz, já ofereciam supedâneo para a responsabilização estatal¹⁴ e, atualmente, por força da preciosa Lei General de la Administración Publica, de 28 de abril de 1978, em seus artigos 190 e segs., a matéria tem clara regulação no âmbito do direito público.

Diante dos pressupostos enunciados, caberia indagar se o Estado responde ou não por comportamentos das entidades descentralizadas. De logo, caberia descartar a hipótese de responsabilidade subsidiária, por quanto, sendo pessoas, seres distintos do Estado, é a eles que compete responder pelos comportamentos que adotam.

O que há de se pôr em pauta é a existência ou não de responsabilidade subsidiária do Estado.

Quanto aos entes autônomos, temos por certo que, exaustas suas forças para responder, emerge a responsabilidade subsidiária do Estado¹⁵.

Com efeito: o ente autônomo é pessoa de direito público. É criado pelo Estado afim de colimar objetivos estatais, públicos, que se tornaram próprios da pessoa autônoma, apenas porque o Estado lhes atribuiu sua titularidade.

A persecução de seus escopos competiria ao Estado, se não houvesse recorrido à técnica de se fazer substituir por entidade sua e de caráter auxiliar.

As obrigações que a autarquia assume e a responsabilidade que lhe possa caber em razão de fato seu são suscitadas pelo exercício de função posta pelo Estado em suas mãos, como dever a ser cumprido em proveito do mesmo Estado.

O interesse público — por cuja guarda e realização é responsá-

14. La Reponsabilidad del Estado en Costa Rica, Separata da *Revista de Ciencias Jurídicas*, nº 1, 1963, p. 143 e segs.

15. Conforme A. Nogueira de Sá, *Do Controle administrativo sobre as autarquias*, Braga, 1952, p. 65/66.

vel o Estado — é a meta da entidade. Sua única razão de existir é a satisfação de objetivos públicos. Portanto, sendo desdobramento (embora personalizado), da pessoa estatal, não se lhe pode negar o caráter de agente indireto dela. Daí se segue que responderá por seus compromissos até o limite de suas forças. Vencidas, desaparece o patrimônio que mediava o Estado e o terceiro prejudicado, mas, emerge, naturalmente, o responsável último pelas funções públicas e pelas obrigações contraídas por ocasião de seu exercício.

O princípio da responsabilidade subsidiária do Estado pelos atos das autarquias é decorrência imediata do princípio da responsabilidade do Estado. Com efeito, exauridos os bens da autarquia, falta-lhe a condição efetiva de intermediário entre o Estado e o terceiro vinculado na relação, irrompendo, espontaneamente, a figura do criador da pessoa autárquica, em face do terceiro lesado por ação de entidade estatal.

Esgotado o patrimônio da autarquia, rasga-se o véu que apartava Estado e particular, ficando à descoberto aquele que operava por meio da autarquia.

Entendimento diverso, implicaria, franquear ao Estado meios de exonerar-se de sua responsabilidade graças à criação de pessoas auxiliares, às quais compete tanto quanto a ele, realizar misteres públicos, cuja própria natureza, pelos poderes que envolve, ensancha a possibilidade de causar danos muito mais extensos e vultosos do que os eventualmente gerados pelos particulares.

Já no que atina às demais entidades descentralizadas, isto é, às que não têm personalidade de direito público, parece-nos que cumpre estabelecer distinções. Consideramos cabível discernir entre as que prestam serviço público e as que exploram atividade econômica em paralelismo com a iniciativa privada.

Entendemos existir responsabilidade subsidiária do Estado e segundo os critérios de direito público, no caso das empresas do Estado que prestam serviço público propriamente dito.

Duas razões concorrem para esta inteligência. A primeira delas reside em que, se a lesão deriva do desempenho de um serviço que ao Estado caberia prestar, não se justificaria a liberação dele, dado que o agravo a terceiro só foi possível em razão do exercício de atividade pública que o Estado pôs em mãos da entidade que criou.

A segunda razão, igualmente ponderável, é a de que a prestação indireta, ou seja, por pessoa diversa do Estado, não pode ser meio transverso de exonerá-lo de uma responsabilidade — governada por princípios de direito público — a que se submeteria se houvesse mantido o serviço em suas mãos. Assim, se falecerem recursos à empresa estatal para responder pelos danos que cause, por ocasião de desempenho de serviço público, deverá irromper a pessoa do Estado como responsável último pelos misteres públicos.

Diferentemente, caso a empresa do Estado não seja prestadora de serviço público propriamente dito, mas exploradora de atividade econômica em paralelismo com a iniciativa privada, descaberá

responsabilidade subsidiária do Estado. Isto porque, se houvesse a responsabilidade subsidiária, a empresa estatal teria um respaldo que as empresas particulares não têm. Ficariam, portanto, em situação desigual.

Ora, nos regimes assentados sobre a livre iniciativa, não é de admitir outorga de vantagens às empresas econômicas do Estado, pois isto implicaria inverter a tônica do sistema. E é evidente que, nos empreendimentos de grande vulto, os particulares sentir-se-iam mais seguros em contratar com uma empresa do Estado, caso houvesse responsabilidade subsidiária deste, do que com uma empresa particular. E nisto estaria sendo subvertida a lógica do regime.

Bibliografia

1. GALVIS, Álvaro Tafur. *Las entidades descentralizadas*. Bogotá, Editorial Temis, 1977, p. 38-49.
2. ORTIZ y ORTIZ, Eduardo. La autonomia administrativa costarricense. Separata de *Revista de Ciencias Jurídicas*, Braga, Ciências e ARS Editorial, 1967, p. 122.
3. ESTUDOS de direito administrativo. Coimbra, Atlântida Editora, 1968, p. 9.
4. FAGUNDES, Miguel Seabra. *Controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 3 ed. Rio de Janeiro, Forense, 1957, p. 17.
5. QUEIRÔ, Afonso Rodrigues. *A teoria do desvio do poder em direito administrativo*. s.l., Coimbra Editora, 1940, p. 19.
6. LIMA, Rui Cirne. *Princípios de direito administrativo; parte geral*. 3 ed. Porto Alegre, Ed. Sulina, 1954, p. 22.
7. FLEINER, Fritz. *Les principes généraux du droit administratif allemand*. Trad. de Ch. Einsenmann. Paris, Librairie Dellagrave, 1933, p. 87.
8. HEREDIA, Horacio. *Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*. Prol. de Rafael Bielsa. Buenos Aires, V. Abeledo, 1942, p. 22.
9. VALLES, Arnaldo de. *Elemento del diritto amministrativo*. 3 ed. Padova, CEDAM, 1956, p. 89.
10. ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. 3 ed. Milano, A. Giuffrè, 1953, p. 138-9.
11. RIVERO, Jean. *Droit administratif*. 2. ed. Paris, Dalloz, 1973, p. 277-9.
12. LAUBADÈRE, André de. *Traité de droit administratif*. 3 ed. Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1963, v. 1, p. 90.
13. VEDEL, Georges. *Droit administratif*. 2 ed. Paris, Presses Universitaires de France, 1958, v. 2, p. 418.
14. DIREITO administrativo. 6 ed. Lisboa, s. ed., 1963, p. 192.
15. HEREDIA, Horacio H. *Contralor administrativo sobre los entes autárquicos*. Prol. de Rafael Bielsa. Buenos Aires, V. Abeledo, 1942, p. 61-2.
16. ORTIZ y ORTIZ, Eduardo. La autonomia administrativa Costarricense. Separata da *Revista de Ciencias Jurídicas*, Braga, Ciências e ARS Editorial, 1967, p. 122.
17. REVISTA DE DERECHO PUBLICO. Chile, Universidad de Chile (21-22): 152-3, jan./dez. 1977.
18. LA RESPONSABILIDAD del Estado en Costa Rica. Separata da *Revista de Ciencias Jurídicas*, Braga, Ciências e ARS Editorial (1): 143, 1963.
19. SÁ, A. Nogueira de. *Do controle administrativo sobre as autarquias*. s.l., 1952, p. 65-6.

Do Poder regulamentar

O Regulamento: conceito

Os regulamentos, na precisa definição de Oswaldo Aranha Bandeira de Melo, "são regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público" (*Princípios gerais de direito administrativo*, Forense, 2ª ed., 1/342). Editados pelo Poder Executivo, visam a tornar efetivo o cumprimento da lei, propiciando facilidades para que a lei seja fielmente executada. É que as leis "devem, segundo a melhor técnica, ser redigidas em termos gerais, não só para abranger a totalidade das relações que nelas incidem, senão, também, para poderem ser aplicadas, com flexibilidade correspondente, às mutações de fato das quais estas mesmas relações resultam." (Vicente Ráo, *O Direito e a vida dos direitos*, Ed. Res. Universitária, São Paulo, 1976, p.266). Por isso, as leis não devem descer a detalhes, mas, conforme acima ficou expresso, conter, apenas, regras gerais. Os regulamentos, estes sim, é que serão detalhistas. Bem por isso, leciona Esmein, são eles "prescrições práticas que têm por fim preparar a execução das leis, completando-as em seus detalhes, sem lhes alterar, todavia, nem o texto, nem o espírito." (*Elém. de droit const.*, p. 536, ap. Vicente Ráo, ob. cit., p. 267).

Regulamento e lei: distinção

Para Hauriou, o regulamento distingue-se da lei pelo seu conteúdo, vale dizer, há uma matéria própria da lei e uma matéria específica do regulamento (M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Paris, 1914, p. 54). Victor Nunes Leal, que escreveu trabalho clássico a respeito do assunto (Lei e regulamento, *RDA*, 1/371; in *Problemas de dir. público*, Forense, 1960, p. 57), diverge dessa orientação, ao afirmar que os critérios de Hauriou não são precisos e que "sua argumentação visa sobretudo à demonstração de que o regulamento é ato administrativo e não ato legislativo, tendo em vista principalmente que, na França, os órgãos judicantes não podem declarar a inconstitucionalidade das leis, mas podem deixar

de aplicar os regulamentos eivados de excesso de poder ou de ilegalidade." Para Victor Nunes Leal, o critério formal de distinção entre lei e regulamento é muito mais seguro, critério que se estabelece a partir da distinção feita por Duguit, entre o ponto de vista formal e o substancial para qualificação dos regulamentos. O regulamento, para Duguit, é lei em sentido material, desde que contenha as características da lei. Sob o ponto de vista formal, entretanto, diferem: o regulamento é ato administrativo subordinado à lei. Porque, segundo Duguit, "*au point de vue formel, est loi tout décision émanée de l'organe qui, d'après la constitution du pays considéré, a le caractère d'organe législatif.*" "*Au point de vue matériel, la loi est l'acte par lequel l'Etat formule une règle de droit objectif ou crée des règles, organise des institutions destinées à assurer la mise en oeuvre d'une règle de droit objectif.*" (Léon Duguit, *Traité de droit constit.*, Paris, 3ª ed., II/161 e 165). Daí a conclusão de Duguit: "*Au point de vue matériel, est loi tout acte qui possède en soi la caractéristique intrinsèque de loi, et cela indépendamment de l'individu ou du corps qui fait l'acte.*" (ob. e loc. cit., p. 161). Assestando bateria contra o entendimento de Hauriou, que teria se enganado, segundo Duguit, escreve este: "*Hauriou dit que la loi doit être définie au point de vue de sa matière en opposition avec le règlement. Je crois que sur ce point Hauriou se trompe, et j'espère montrer qu'il n'y a point de différence matérielle entre la loi et le règlement* (cf. § 20)." (ob. e loc. cit., p. 164). Na esteira do entendimento do *doyen* da Faculdade de Direito da Universidade de Bordeaux, é perfeita, sob todos os aspectos, a lição de Victor Nunes Leal: "A distinção entre o critério formal e o critério material é fértil para o jurista, porque a hierarquia existente entre lei e regulamento, assim como entre constituição e lei, é só de natureza formal. Para que o regulamento seja invalidado é preciso que contrarie disposições de uma lei formal; para que as lei deixem de ser aplicadas é necessário que ofendam disposições do texto constitucional." (ob. cit.). Em síntese, pois, o regulamento, porque é editado pelo Poder Executivo, é ato administrativo, sob o ponto de vista formal; todavia, porque apresenta as características da lei — regra geral, abstrata, obrigatória — é lei em sentido material.

A Teoria dos atos normativos

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho, comentando o processo legislativo contido na *Constituição brasileira*, artigo 46, ao constituinte faltou visão sistemática dos atos normativos. Essa sistematização deve assentar-se na distinção entre atos normativos gerais e individuais, a partir do conceito de norma formulado por Kelsen. Escreve o professor paulista: "se norma é o sentido de um ato através do qual uma conduta é prescrita, permitida ou, especialmente, facultada, no sentido de adjudicada à competência", como ensina Kelsen, não é incorreto distinguir entre as normas gerais que prescrevem conduta a pessoas indiscriminadas que possam estar numa mesma situação, e normas individuais que prescrevem conduta a pessoa, ou pessoas discriminadas." (*Curso de Dir. Const.*, Saraiva, 1976, 6ª ed., p. 179). Nessa ordem de idéias, a *Constituição* seria ato normativo 'inicial'; seguem-se os atos normativos 'derivados', que são as emendas constitucionais e, nos Estados federais, as consti-

tuições estaduais. Derivados, ainda da *Constituição* e só a esta subordinados, estão os atos normativos 'primários', que podem ser gerais e particulares. No sistema constitucional brasileiro, são atos normativos primários gerais: a lei (ordinária e complementar), o decreto-lei e a lei-delegada. E são atos normativos primários particulares: o decreto-legislativo e a resolução legislativa. Num segundo plano, estão os atos normativos secundários, que estão subordinados aos atos primários. Esses atos normativos secundários também podem ser gerais e particulares. São gerais: os regulamentos; e são particulares: os atos administrativos e jurisdicionais, *stricto sensu*. Por ato normativo, pois, pode-se conceber o ato legislativo, formalmente e/ou materialmente considerado, ou o ato administrativo com o sentido de lei material, isto é, que enuncia uma norma jurídica (regra jurídica), ou um preceito de direito, ou que explica o sentido do seu conteúdo, marcado de imperatividade e generalidade, assim estabelecendo forma de conduta a pessoas indiscriminadas ou discriminadas.

O Regulamento como ato normativo secundário

O regulamento é, pois, de regra, um ato normativo secundário geral. Assim o é, no sistema constitucional brasileiro. Por ser secundário, não pode o Executivo, ao exercer a função regulamentar, criar direitos ou obrigações novas, ou, numa palavra, inovar na ordem jurídica, já prelecionava Pimenta Bueno (*Dir. públic. brasil.*, p. 236 e segs.). Em síntese magnífica do pensamento de eminentes doutrinadores, escreveu V. Ráo: "os regulamentos constituem legislação secundária (Roubier, *Les conflits des lois*, nº 4; Messineo, *Man. dir. civ. e com.*, vol. I, nº 9; Bielsa, *Trat.* — 3ed., I/287; Zanobini, *Corso dir. amm.*, vol. I, nº 6, p. 70), assim revelando uma força específica reflexa e derivada da lei (Massari, *in Diz. dir. priv.*, Scialoja vb. *Legislazione*) cujo objeto consiste em desenvolver, facilitando-lhes a execução, os princípios fixados pela lei (Messineo, loc. citado), atuando *intra legem* (Massari, loc. cit.; Stolfi, *Dir. civ.*, vol. I, nº 231; Azzariti, *Dir. civ. ital.*, vol. I, n. 24), sem poder alterá-la por qualquer modo (Beviláqua, *Teoria geral do dir. civil*, 1908, p. 14, etc)." (Vicente Ráo, ob. e loc. cit. p. 269).

A democracia liberal proclama, como dogma, a separação dos poderes. E porque cabe ao Legislativo, na doutrina de Montesquieu, fazer a lei, o regulamento, ato normativo secundário, obra do Executivo, deve submeter-se à lei sob três aspectos, na lição de G. Vedel: "1º) deve ser editado sob as formas previstas pela lei; 2º) não pode abranger senão matérias não legislativas, isto é, que não foram reservadas à lei, tomadas pelo legislador; 3º) o regulamento não pode contradizer a lei." (*Cours de droit const.*, Paris, 1958/1959, p. 973; ap. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *A Autonomia do poder regulamentar na Constituição francesa de 1958*, RDA, 84/24).

Classificação dos regulamentos

Os regulamentos podem ser: a) de execução, que têm por finalidade a aplicação das leis; b) autônomos, que se subdividem em duas classes: b. 1) externos, que contêm normas dirigidas aos cida-

dãos de modo geral; b.2) internos, que dizem respeito à organização, competência e funcionamento da Administração Pública. Essa classificação foi adotada pelo direito italiano (Lei de 31.01.26), que acrescentou os regulamentos delegados (Raneletti, *Principii*, I/263/266; Themístocles B. Cavalcanti, *Trat. dir. adm.* I/308; Santi Romano, *Corso*, p. 66; Cino Vitta, *Dir. amm.*, p. 45).

Com pequena variação, a classificação de Oswaldo Aranha Bandeira de Melo: a) regulamentos executivos, ou de execução; b) autorizados ou delegados; c) independentes ou autônomos.

Regulamentos executivos ou de execução — São os que desenvolvem os textos legais, constituindo os seus preceitos “regras técnicas de boa execução da lei, para sua melhor aplicação”. (O. A. Bandeira de Mello, ob. cit., I/352). Esse regulamento simplesmente complementa os preceitos da lei. É o regulamento brasileiro (*Constituição Federal*, artigo 81, III).

Regulamentos independentes ou autônomos — Têm força de lei. Certos sistemas constitucionais conferem ao Poder Executivo o poder de legislar sobre determinados assuntos. Enfeixam, os regulamentos autônomos, “faculdade regulamentar *praeter legem* e mesmo *contra legem* para regular qualquer matéria que constitucionalmente não tenha sido reservada aos órgãos legislativos, pertinentes às relações do Estado-poder com terceiros.” (O. A. Bandeira de Mello, ob. cit., I/343). Subdividem-se em b.1) orgânicos; b.2) regimentais; b.3) policiais. Os orgânicos e regimentais denominam-se regulamentos independentes internos; os policiais, externos.

Regulamentos autorizados ou delegados — O Executivo os edita “em razão de habilitação legislativa, que lhe é conferida pelo Legislativo, porém nos termos dessa determinação de competência, para desenvolver os preceitos constantes da lei de habilitação, que delimita o seu âmbito a respeito.” (O. A. Bandeira de Mello, ob. cit., I/346).

Em tais regulamentos, o Executivo simplesmente completa os contornos da lei, sem, todavia, inovar com caráter inicial na ordem jurídica. “Uma coisa é delegar o poder de legislar sobre o direito educacional”, exemplifica O. A. Bandeira de Mello, “e outra habilitar o Executivo a regulamentar texto de lei, em que se fixam as diretrizes a respeito. Ao levar a efeito essa delegação o faz na conformidade da matéria demarcada no texto legal.” (ob. cit., p. 347). Em sistemas constitucionais que impedem a delegação de poderes, como no caso brasileiro, em que essa delegação é proibida, ressalvadas as exceções constitucionais (C.F., art. 6º, parág. único), o assunto deve ser encarado com a maior cautela. No regulamento delegado o Executivo recebe delegação para apreciação de fatos em razão dos quais resultariam, nos termos da lei, situações jurídicas. Os exemplos formulados por O. A. Bandeira de Mello facilitam o entendimento: “Assim, o Legislativo, ao instituir o tabelamento dos preços de mercadorias, e ao definir as infrações em que incorrem os contraventores, pode incumbir ao Executivo fixar a tabela dos preços máximos das utilidades. Aliás, falta ao legislador elementos para dispor a respeito, pois os preços há de sofrer as flutuações do mercado e de ou-

tros fatores. Demais, o ato de fixar as tabelas nada tem de legislativo. Ao contrário, constitui ato concreto, específico." ... "Igual consideração cabe com referência à lei de zoneamento urbano. Ela distingue as zonas em residenciais, de uma só residência, e de prédios de apartamentos, industriais e comerciais, e mistas. Contudo, ao Executivo cabe declarar tal rua como residencial ou industrial, tendo em vista o conceito legal desses tipos de vias públicas." (ob. cit., ps. 347/348).

O regulamento na Constituição da França de 1958

O poder regulamentar adquire, na *Constituição da França*, que foi adotada no referendun de 28 de setembro de 1958 e promulgada em 4 de outubro do mesmo ano, notável expressão, o que é ressaltado em trabalho doutrinário do Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (A Autonomia do poder regulamentar na *Constituição francesa* de 1958, RDA, 84/24; Idem, *Do Processo legislativo*, Saraiva, 1968, ps. 145 e segs.). É que a *Constituição francesa* enumera, no artigo 34, as matérias que devem ser objeto de leis, de leis orgânicas, de leis de programação e de leis de princípios fundamentais, estabelecendo, no artigo 37, que as matérias fora do domínio da lei terão caráter regulamentar e que "os textos de forma legislativa referentes a tais matérias poderão ser modificados por decretos promulgados após ordem do Conselho de Estado" e que "os textos legislativos, que vierem a ser aprovados depois de entrada em vigor a presente *Constituição*, só poderão ser modificados por decreto se o Conselho Constitucional declarar que têm caráter regulamentar, conforme definição do parágrafo precedente." Ademais, pode o Parlamento, a respeito da matéria própria da lei (art. 34), delegar ao Governo (Executivo) poderes para legislar através de portarias. Vale a transcrição:

"Article 38. Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif."

Segundo o art. 34, a lei estabelecerá as regras concernentes: "aos direitos civis e às garantias fundamentais concedidas aos cidadãos para o exercício das liberdades públicas; às obrigações impostas pela defesa nacional aos cidadãos quanto à sua pessoa e seus bens; à nacionalidade, ao estado e à capacidade das pessoas, aos regimes matrimoniais, às sucessões e doações; à determinação dos delitos e faltas ao mesmo tempo que às penalidades aplicáveis; ao processo penal; à anistia; à criação de novas ordens de jurisdição e ao estatuto dos magistrados; à base, à taxa e às modalidades de arrecadação de impostos de todo o tipo; ao sistema de emissão da

moeda. "... "ao regime eleitoral das assembléias parlamentares e das assembléias locais; à criação de categorias de estabelecimentos públicos; às garantias fundamentais concedidas aos funcionários civis e militares do Estado: às nacionalizações de empresas e às transferências da propriedade do setor público ao setor privado.

A lei determina os princípios fundamentais: da organização geral da defesa nacional; da livre administração das coletividades locais, de suas competências e de seus recursos; do ensino; do regime da propriedade, dos direitos reais e das obrigações civis e comerciais; do direito do trabalho, do direito sindical e da previdência social.

As leis orçamentárias determinarão os recursos e os encargos do Estado nas condições e com as reservas estabelecidas por uma lei orgânica. Leis de programação determinarão os objetivos da ação econômica e social do Estado.

As disposições do presente artigo poderão ser detalhadas e completadas por uma lei orgânica."

Diante de tais disposições constitucionais, lembra Manoel Gonçalves Ferreira Filho, podem ser visualizados, na França, três tipos de regulamento: o de execução, o de complementação e o autônomo. Escreve: "O primeiro (de execução) não foge à linha clássica. Destina-se a facilitar ou a propiciar a execução das leis. Cabe nas matérias reservadas pelo constituinte à lei, mas somente pode explicar o que nesta seja determinado, sem criar obrigação nova (no fundo). Conserva esse regulamento pois, caráter totalmente subordinado. O segundo (de complementação) visa a editar regras que decorram dos princípios adotados pelo legislador nas matérias em que lhe cabe apenas traçar as linhas fundamentais. Esse regulamento se subordina aos princípios contidos na lei, mas evidentemente não apenas explicita regras. Substancialmente cria regras dentro de certas linhas afixadas pela lei. Essa forma de regulamento se acha numa zona cinzenta entre a velha e a nova concepção. O terceiro (autônomo) é propriamente a novidade. É o regulamento autônomo legalmente incondicionado, expressão do que Vedel chamou de "poder normativo governamental". Por ele o governo edita regras somente subordinadas à *Constituição*. Em seu campo, que é o geral, pode mesmo alterar ou revogar leis anteriores." (A Autonomia do poder regulamentar na Constituição Francesa de 1958, *RDA*, 84/24; Do Processo legislativo, Saraiva, 1968, p. 145 e segs.). Deveria o regulamento autônomo ser encarado como lei ontologicamente? O Conselho de Estado francês o tem entendido como ato de natureza administrativa — no que age com acerto, diante do critério formal de distinção entre lei e regulamento — ao reconhecer "os regulamentos autônomos suscetíveis de impugnação pelo recurso por excesso de poder, da mesma forma que os regulamentos de execução." (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ob. cit., *RDA*, 84/36). Ensina G. Vedel que o recurso de excesso de poder é recurso administrativo cabível contra ato de natureza administrativa (*Droit administratif*, Paris, 1961, p. 389 e segs.; ap. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Proc. legislativo*, citado, p. 148).

A delegação legislativa no sistema constitucional brasileiro

Poder regulamentar deve ser entendido como atividade de natureza administrativa, inconfundível, pelo menos no sistema constitucional brasileiro, com a técnica de delegação legislativa. A "crise legislativa" determinada por vários fatores, dentre eles a transformação do estado policial, estado parasita (M. Duverger) em estado prestador de serviços, o intervencionismo estatal, a urgência de certas medidas (campo econômico, financeiro, etc.), a tecnicidade de certas decisões do Estado-empresa, têm deslocado a legiferação para o âmbito do Poder Executivo. Assim na *Constituição da França*, de 1958, conforme vimos de ver (artigo 38), na *Lei Fundamental da Alemanha Federal* (artigo 80), na *Constituição italiana* de 1948, com a lei delegada (art. 76) e os *decreti leggi* ou *ordinanze di necessità*. O direito constitucional brasileiro não ignora essa nova tendência do constitucionalismo. A *Constituição brasileira* adota diversas formas de delegação legislativa, quer acolhendo a participação do Executivo no processo legislativo, pela iniciativa geral das leis (arts. 51 e 56), pela iniciativa reservada (*C.F.*, arts. 57, 65 e 66) e pela iniciativa vinculada (*C.F.*, arts. 66, 81, XIX, 82, VI), pela possibilidade de serem fixados prazos dentro nos quais o Legislativo deverá apreciar os projetos de lei encaminhados pelo Presidente da República, sob pena dos projetos de lei serem considerados aprovados por decurso do prazo (*C.F.*, art. 51), quer pela competência conferida ao Presidente da República para a edição de decretos-leis a respeito de determinadas matérias e desde que ocorrentes certas circunstâncias, exigida a aprovação do Congresso (*C.F.*, art. 55), quer pela delegação propriamente dita, — possibilidade de o Presidente da República editar leis delegadas, observadas certas restrições (*C.F.*, artigos 52 a 54).

A delegação não é atentatória ao sistema democrático, desde que esteja o Executivo sujeito a rígido controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário. Aquele, tornando efetivo o controle político; este, exercitando o controle de constitucionalidade. Se é verdade que, do caráter democrático da separação dos poderes, resulta a proibição de delegação de atribuições de um a outro poder, certo é que, se tal delegação se faz pelo constituinte, desaparece a eiva da ilegitimidade, passando a questão para o domínio da competência, no sentido de que o titular do poder constituinte (o povo) repartiu a competência legiferante entre dois poderes. Essa nova concepção constitucional, ademais, assenta-se em razões de necessidade. Escreveu Charles Hughes que "os princípios que dominam a delegação do poder legislativo são claros. A legislatura não pode delegar os seus poderes para fazer uma lei; mas pode fazer uma lei para delegar um poder com o objetivo de determinar um dado de fato ou um estado de cousas do qual a lei faz ou tem a intenção de fazer depender a sua ação. Contestar isto, seria travar as rodas do governo. Há muitas cousas sobre as quais uma sábia e útil legislação deve repousar e que não podem ser conhecidas do Poder Legislativo; devem, pois, ser buscadas e determinadas fora das Câmaras." (Carlos Maximiliano, *Com. Const. Brasileira*, I/409; ap. Vicente Ráo, ob. cit., volume I, Tomo II, p. 253).

Não custa repetir: o que faz ilegítima a delegação legislativa é a falta de controle político, por parte do Congresso, e do controle de constitucionalidade, da parte do Judiciário.

Relembre-se, em conclusão, que as técnicas de delegação legislativa adotadas pela *Constituição brasileira* de 1967, com a EC n.º 1, de 1969 — o decreto-lei (C.F., artigo 55) e a lei delegada (C.F., artigos 52 a 54) — não se confundem com o poder regulamentar. Aquela, é atividade legislativa; este, atividade administrativa.

O regulamento no sistema constitucional brasileiro

O regulamento de execução — O regulamento, que o sistema constitucional brasileiro admite, é o de execução (C.F., artigo 81, III). Geraldo Ataliba chega a classificar de “ridículo que um brasileiro, tratando da faculdade regulamentar, à luz do nosso direito, abra um tópico” para o regulamento autônomo. Acrescenta o ilustre mestre: “diante de um texto constitucional que prescreve que o regulamento só se justifica para a fiel execução das leis (art. 81, III, 2ª parte), mencionar a idéia de regulamento autônomo, neste contexto, é gesto de grande ousadia.” (Liberdade e poder regulamentar, *Rev. de Informação Legislativa*”, Senado Federal, 66/45; Decreto regulamentar no sistema brasileiro, *RDA*, 97/21).

O sistema constitucional brasileiro desconhece, em verdade, a figura do regulamento autônomo, que a *Constituição francesa* admite. Fomos buscar, aliás, na *Constituição da França* de 1958, justamente no regulamento autônomo, inspiração para a instituição, na *Constituição brasileira* de 1967, do decreto-lei (C.F., art. 55). O decreto-lei, todavia, já ficou claro, não se confunde com o decreto regulamentar. No Brasil, o regulamento é simplesmente de execução (C.F., art. 81, III).

Assim, no direito brasileiro o regulamento exige a existência de lei, porque ele nada mais é senão “auxiliar das leis, auxiliar que sói pretender, não raro, o lugar delas, mas sem que possa, com tal desenvoltura, justificar-se, e lograr que o elevem à categoria de lei.” (Pontes de Miranda, *Comentários à Const. de 1967* com a EC n.º 1/69, RT, 2ed., III/314).

O falso regulamento de execução e o regulamento “praeter legem” — Certas leis conferem ao Chefe do Poder Executivo a faculdade de, regulamentando-as, inovarem de forma inicial na ordem jurídica. Tem-se, em caso assim, autêntica delegação legislativa. Valeriam esses regulamentos? É claro que não. É que a *Constituição*, no art. 6º, parág. único, proíbe a qualquer dos Poderes delegar atribuições, observadas as exceções previstas na *Constituição*. Esta, ao proibir a delegação de funções, estabelece, em caráter excepcional, os casos em que é possível a delegação legislativa. A *Constituição*, pois, ao proibir a delegação de atribuições, estabelece, em caráter excepcional, os casos em que é possível a delegação legislativa: o Presidente da República pode elaborar leis delegadas, observadas certas restrições (C.F., arts. 52 a 54). Pode, outrossim, em certas matérias e sob determinadas condições, legislar através

de decreto-lei (C.F., art. 55). Não pode o Presidente da República, entretanto, legislar via de decreto-regulamentar, por isso que o regulamento, no Brasil, é ato normativo secundário, que não pode inovar, na ordem jurídica, porque só pode ser expedido para fiel execução da lei (Michel Temer, Elementos de dir. const., R. T., 1982, p. 178 e segs.).

Também não tem guarida, no direito brasileiro, o regulamento *praeter legem*, que é o editado para preencher o espaço vazio da lei, também chamado de regulamento independente, que cede, todavia, diante da lei. Laborando no vazio, inova na ordem jurídica, impondo obrigações e estabelecendo limitações à liberdade individual, não previstas em lei. Destarte, "por aplicação estrita do princípio da legalidade, deveriam ser rejeitados por inconstitucionalidade." (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Proc. legisl.*, citado, p. 135). E nesse caso seriam mesmo inconstitucionais, interferindo na questão, além do art. 153, § 2º, o art. 81, III, da *Constituição*. Inconstitucionais, sujeitos ao controle de constitucionalidade, no caso de não existir lei que os preceda. Porque, existindo lei, ultrapassando o regulamento a lei, o caso é de ilegalidade. Com notável precisão lecionou, no Supremo Tribunal Federal, o Ministro Décio Miranda: "Sempre entendi que o regulamento contrário à lei é ilegal, não sendo necessário declarar que é inconstitucional. É verdade que às vezes se tem declarado a inconstitucionalidade de regulamentos, mas não porque ofendam a lei — é que, sem lei nenhuma que os preceda, ofendem a *Constituição*." (Voto no RE nº 93 545-SP, *RTJ*, 99/1366).

Pela legitimidade do regulamento *praeter legem*, ou regulamento independente, opina o douto Hely Lopes Meirelles, o qual, não obstante deixar expresso que o regulamento é ato inferior à lei, pelo que "não pode contrariar, nem restringir ou ampliar suas disposições", sustenta: "na omissão da lei o regulamento supre a lacuna, até que o legislador complete os claros da legislação. Enquanto não o fizer, vige o regulamento, desde que não invada matéria reservada à lei". (Dir. administrativo brasileiro, *RT*, 8ª ed., 1981, p. 106). Com a venia devida, divirjo do entendimento do ilustre administrativista, porque, não custa repetir, a *Constituição* (art. 6º, parág. único; art. 81, III; art. 153, § 2º) impede que o "Executivo estabeleça, por fora ou para além das leis, direitos ou muito menos obrigações aos indivíduos", certo que "nenhuma restrição à liberdade ou à propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delineada, configurada e estabelecida em alguma lei". (Celso Antônio Bandeira de Mello, Ato administrativo e direito dos administrados, *RT*, São Paulo, 1981, p. 85/86).

O regulamento delegado ou autorizado, intra legem — Já o regulamento delegado ou autorizado (ver acima), *intra legem*, é admitido pelo direito constitucional brasileiro, claro, porém, que não podem "ser elaborados *praeter legem*, porquanto o seu campo de ação ficou restrito à simples execução de lei." (O. A. Bandeira de Mello, ob. cit., I/354; Celso Bastos, *Curso de Dir. Const.*, Saraiva, 3 ed., 1980, p. 177).

Votando no Supremo Tribunal Federal, o Ministro Aliomar Ba-

leiro traçou os contornos desse regulamento, exatamente como admitido pelo direito brasileiro: se a lei fixa exigências taxativas, é exorbitante o regulamento que estabelece outras, como é exorbitante o regulamento que faz exigência que não se contém nas condições exigidas pela lei. Mas, acrescentou o Ministro Baleeiro: "Meu voto confirmaria o V. Acórdão se a L. 4.862 expressamente autorizasse o regulamento a estabelecer condições outras, além das que ela estatuir. Aí, não seria delegação proibida de atribuições, mas flexibilidade na fixação de *standards* jurídicos de caráter técnico, a que se refere Stati." (RE nº 76 629-RS, RTJ, 71/477).

Esse é, aliás, o tipo de regulamento que a Corte Suprema americana tem permitido, sem embargo de consagrar a *Constituição dos Estados Unidos*, de 1787, a separação dos poderes e estabelecer, expressamente, no seu artigo 1º, Sec. I, que "*All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.*" (Todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes). É que, como anota Bernard Schwartz, "segundo a atual teoria americana, o poder legislativo pode ser conferido ao ramo executivo, desde que a outorga de autoridade seja limitada por determinados padrões." (*Direito const. americano*, Forense, tradução de Carlos Nayfeld, p. 350). Em "*United States v. Chicago, M., St. P. and P.R.R.*, 282 U.S. 311, 324 (1931)", a suprema Corte decidiu que "o Congresso não pode delegar qualquer parte de seu poder legislativo exceto sob a limitação de um padrão estabelecido." (Ap. B. Schwartz, ob. e loc. cit.). Acrescenta Schwartz: "O arbítrio conferido não pode ser tão amplo que se torne impossível discernir os seus limites. Outrossim, precisa haver certa intenção legislativa com a qual se deve harmonizar o exercício do poder delegado" (ob. e loc. cit.), certo que, "a menos que o ato de delegação de poderes contenha um padrão — limite ou orientação com respeito ao poder conferido que se possa exercer — ele será inválido ou nulo." (ob. cit., p. 34).

Em voto proferido no Tribunal Federal de Recursos, o Ministro Armando Rollemberg, em tema de imposto de renda, expressou a melhor doutrina e manteve decreto regulamentar que mandava excluir as provisões do capital invertido, por isso que, ao assim proceder, o regulamento não contrariou a lei regulamentada, mas apenas explicitou-a. Vale a transcrição do voto, para se verificar como o eminente Ministro soube distinguir a delegação do poder de legislar, que é proibida, "da autorização para completar os contornos da lei, desenvolvendo-a dentro de órbita circunscrita". (O. A. Bandeira de Mello, ob. cit., I/346-347). Escreveu o Ministro Rollemberg: "Examinei, tendo em conta tais princípios, a regra do art. 44 do D. 24.239, de 1947, e, sem embargo dos fundamentos do voto vencido e das lúcidas razões do procurador da embargante, não me convenci de que ali houvesse exorbitância da regulamentação da L. 154, do mesmo ano. Esta, ao fixar o critério para o pagamento do imposto de renda pelas empresas concessionárias de serviço público, utilizou como elemento o capital invertido para a obtenção do lucro, de cujo cômputo o regulamento excluiu as provisões. O que se há de

indagar, portanto, é se tal exclusão é contrária à lei, ou se, ao invés disso, estava implícita na norma legal, o que afinal importa em perquirir se as provisões são ou não utilizadas pelas empresas para a obtenção de lucro.

A resposta há de ser buscada no exame da natureza das provisões. Que são elas afinal? São fundos "destinados a amparar situações indecisas ou pendentes, que passam de um exercício para outro", di-lo Miranda Valverde (*Soc. por ações*, II, n.º 676), que "correspondem à existência de um risco efetivo, de sorte que sua inscrição no balanço corresponde a uma necessidade", afirmam Hamel e Lagarde (*Traité de droit commerciale*, ed. 1954, I, n.º 722). Destinam-se a fazer face a perdas e encargos eventuais comprovados, esclarecem Maurice Duverger (*Finances publiques*, 5.ª ed., 533) e Louis Trotabas (*Finances publiques*, ed. 1964, p. 408).

Ora, se as provisões têm por finalidade acudir perdas e encargos eventuais ou prováveis, as importâncias respectivas hão de estar sempre, senão em caixa, empregadas em títulos de pronta realização, e, conseqüentemente, não são investidas no negócio para obtenção de lucros.

É inafastável, a meu ver, assim, a conclusão de que o regulamento, ao excluir as provisões do capital invertido pelas empresas concessionárias para obtenção de lucro, não alterou a lei e sim explicitou-a, dando à expressão o seu real alcance." (*In voto do Ministro Xavier de Albuquerque no RE n.º 74.589-SP, RTJ*, 64/500).

Esse voto foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal, no RE n.º 74.589-SP, Relator o Ministro Xavier de Albuquerque (*RTJ*, 64/500).

Já no Agravo de Instrumento n.º 51.085 — (AgReg) — GB — Relator o Ministro Barros Monteiro, a Corte Suprema liquídou com o regulamento que, extravasando a legislação regulamentada, extinguiu benefícios cuja concessão era prevista em lei.

É que, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, "o regulamento mais não poderá fazer além de expedir comandos *intra legem*, pois nem *contra*, nem *extra*, nem *praeter*, nem *ultra legem* caber-lhe-á introduzir qualquer determinação. Sobretudo, no direito brasileiro — ante os preceptivos reiteradamente citados — é evidente tal limitação." (*Ato administ. e dir. dos administrados, RT*, 1981, p. 90).

Leis que dependem de regulamento

Leis administrativas — Esclareça-se, primeiro que tudo, que "só as leis administrativas comportam regulamentação. A *Constituição* não consente que se regule uma lei não administrativa", lembra Geraldo Ataliba (*Liberdade e poder regulamentar, Rev. de Inf. Leg.*, 66/45). É que, "em rigor, a matéria do regulamento, seu objeto é a disciplina das situações em que cabe discricionariedade administrativa no cumprimento da lei, da qual resultariam diferentes comportamentos administrativos possíveis." (Celso Antônio Bandeira de Mello, *ob. cit.*, p. 91). Impossível, pois, regulamentação das

leis civis, processuais, comerciais, trabalhistas, penais, etc., acrescenta Ataliba (ob. cit.), na linha, aliás, do entendimento de Celso Bastos: "Fundados na atividade administrativa, os regulamentos são atos voltados à ordenação da própria máquina burocrática da Administração. Obrigam também, sem dúvida, aos próprios particulares, a quem criam obrigações acessórias e conferem direitos subjetivos. Pressupõem, sempre, entretanto, uma atividade conjunta da Administração e do particular, cuja atuação visam a harmonizar. Daí ser impossível a regulamentação de leis como o *Código Civil*, *Penal*, etc., que não envolvem qualquer participação da Administração no cumprimento de suas normas." (*Curso de dir. constituc.*, Saraiva, 3 ed., 1980, pág. 177).

Leis auto-executáveis e não auto-executáveis — Isto esclarecido, já nos é possível anotar as leis que dependem de regulamentação para serem aplicadas, ou, noutras palavras, estabelecer os limites das leis auto-executáveis das leis não auto-executáveis. Não são auto-executáveis, pelo que dependem de regulamentação, aquelas que expressamente declaram que devem ser regulamentadas. Segundo Hely Lopes Meirelles, essas leis "não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é *conditio juris* da atuação normativa da lei. Em tal caso, o regulamento opera como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando os seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo." Todavia, se a lei fixa prazo para a expedição do regulamento, se este não é editado no prazo, "os destinatários da norma legislativa podem invocar utilmente os seus preceitos e auferir todas as vantagens dela decorrentes, desde que possa prescindir do regulamento, porque a omissão do Executivo não tem o condão de invalidar os mandamentos legais do Legislativo." (Hely Lopes Mirelles, *Dir. adm. bras.*, 8 ed., RT 1981, p. 106-107), No mesmo sentido O. A. Bandeira de Mello (ob. cit., I/361-362).

Convém lembrar que há leis que dependem de regulamentação apenas em parte. A parte auto-executável, não dependente de regulamentação, tem eficácia a partir da vigência da lei (O. A. Bandeira de Mello, ob. cit., I/361).

Em suma, o regulamento pressupõe uma lei, uma lei que comporte regulamentação, assim uma lei administrativa, ou cuja execução caiba ao Chefe do Executivo (Presidente da República, Governador, Prefeito Municipal), não auto-executável, por isso que nela claramente ficou expresso que deveria ser regulamentada. Se nessa declaração ficou explícito que o regulamento deveria ser expedido dentro num certo prazo, vencido este, sem a expedição do regulamento, a lei passa a ter eficácia, desde que possa prescindir do regulamento. Se a lei não fixar prazo para a sua regulamentação, a sua eficácia fica na dependência do regulamento, porque este, em caso assim, é *conditio juris* da atuação normativa da lei.

EN-00003283-1

Habitação e desenvolvimento urbano no Brasil

A Dimensão do problema habitacional brasileiro

Nos primeiros vinte anos, estima-se em 15 milhões a demanda por habitações a ser gerada, nas cidades, apenas pelo crescimento esperado da população urbana brasileira.

Na década passada, o crescimento absoluto da população urbana no Brasil superou, pela primeira vez em sua história, o da população total. A população urbana cresceu à taxa média geométrica de 4,5% ao ano, a população total, a 2,5% e a população rural decresceu, anualmente, a 0,6%. A população urbana cresceu em 28,4 milhões; a total, em 25,9 milhões e a população rural reduziu-se em 2,5 milhões. Em todas as grandes regiões — inclusive no Nordeste — a população urbana superou a população rural, atingindo, no país como um todo, 68% da população total.

No ano 2000, um a população total do Brasil deverá atingir 177 milhões, admitindo-se, no período 1980-2000, crescimento médio geométrico anual de 2%. A população urbana será de 145 milhões, na hipótese de crescimento de 3% ao ano e a rural, de 32 milhões — decrescendo a 1%, anualmente. A proporção da população urbana no total deverá, portanto, elevar-se para 82%, participação já superada, em 1980, na região Sudeste. O crescimento absoluto da população urbana será, assim em duas décadas, de 65 milhões, gerando demanda por habitações de cerca de 15 milhões de unidades.

Ressalte-se que essa demanda por habitações no meio urbano não leva em conta o déficit habitacional existente em 1980, que pode ser estimado em 9 milhões de domicílios, considerados apenas os efetivamente ocupados.

A propósito, pesquisa de 1976¹ indica que, naquele ano, 7,1 milhões de domicílios particulares permanentes urbanos no país apresentavam condições inadequadas de abastecimento de água e

1. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, IBGE, 1976.

esgoto sanitário ou tipo de construção não-durável ou rústica, correspondendo a 48,7% do total de 14,5 milhões de domicílios existentes.

Como, entre 1976 e 1980, a população urbana do país cresceu em cerca de 13 milhões, gerando demanda por habitações de cerca de 3 milhões, é pouco provável que o déficit encontrado em 1976 tenha se reduzido, sequer em termos relativos. Na verdade, estudo conduzido recentemente pelo Ministério do Interior, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano — C.N.D.U., indica que a demanda gerada pelo crescimento demográfico urbano teria sido de três a quatro vezes superior à oferta de habitações, entre 1976 e 1980. E mesmo admitindo-se que a participação dos domicílios urbanos considerados inadequados no total dos domicílios tenha se mantido constante, entre 1976 e 1980, o déficit habitacional urbano, em 1980, situa-se na ordem de 9 milhões.

Pode-se, portanto, estimar que a demanda por habitações urbanas no Brasil, nos próximos vinte anos, deverá ser de cerca de 24 milhões, ou seja, o equivalente, em média, a 1.200.000 habitações por ano.

Não se considerou, até aqui, a questão da habitação no meio rural, não menos grave, ainda que de dimensão muito menor que a urbana.

É certo que a população rural decresceu, em termos absolutos, entre 1970 e 1980, o que se reflete na proporção de domicílios fechados ou vagos, de 16%, encontrada em 1980 (1,5 milhão de domicílios desocupados, para um total de 9,2 milhões de domicílios particulares rurais, segundo o censo demográfico de 1980). É certo, também, que se antecipa, para os próximos vinte anos, redução da população rural de 7 milhões de pessoas.

Mas é bom frisar que, em 1976, 48% dos domicílios rurais eram tidos como rústicos, 86% abasteciam-se, de forma precária, de água, 95% não tinham instalação sanitária de qualquer espécie ou dispunham apenas de fossas rudimentares e 81% não possuíam instalação elétrica.

De outra parte, a expansão da fronteira agrícola para novas áreas, incorporadas à economia nacional, deverá determinar demanda por habitações no meio rural que não guarda nenhuma relação com o decréscimo esperado para a população rural total.

Considerados esses fatores, não seria exagerado estimar a demanda por habitações rurais, nos próximos vinte anos, na ordem de 6 milhões, aí considerados tanto o déficit habitacional existente nas zonas rurais já ocupadas, quanto a demanda da ampliação da fronteira agrícola do país.

Pode-se, portanto, concluir que a demanda global por habitações no Brasil, nos próximos vinte anos, é da ordem de 30 milhões, sendo que 20% (6 milhões) dessa demanda deverão gerar-se no meio rural e 80% (24 milhões), no urbano. No meio urbano, cerca de 63% (15 milhões) da demanda deverão decorrer do aumento popu-

lacional e os restantes 27% (9 milhões) serão determinados pelo déficit habitacional estimado para 1980.

O Desejado e o possível

Esses números dão a medida do esforço que a sociedade brasileira deverá fazer, nesta e na próxima década, para obter melhoria significativa nas condições habitacionais hoje prevalentes: 1,5 milhão de habitações a serem construídas ou melhoradas, anualmente.

É viável essa tarefa? Como se compara com o que se foi capaz de empreender no campo da habitação, até agora? Quais as medidas que devem ser adotadas para realizá-la? O que se deve e se pode objetivamente fazer, no curto e médio prazos de forma consoante com os objetivos de mais longo prazo até aqui indicados?

Para tentar encaminhar respostas a essas indagações, creio ser fundamental colocá-las na perspectiva mais ampla da problemática do desenvolvimento nacional.

O Desafio dos retardatários do desenvolvimento

O grande desafio que enfrentam hoje países como o Brasil é o de promover, no decurso de poucas décadas, transformações econômicas, sociais e políticas que as nações hoje avançadas levaram séculos para realizar. Esses países buscam atingir, concomitantemente, os objetivos, nem sempre facilmente conciliáveis no tempo, de eficiência econômica, bem-estar coletivo e liberdade política em contexto social em que ponderáveis contingentes da população ainda vivem situações que se aproximam mais das sociedades tradicionais do que das modernas economias de mercado.

O fato de que, até há três séculos, nenhum sistema social de alguma importância pôde produzir mais do que 400 dólares, *per capita*, anualmente, indica, com clareza, os limites impostos pelas sociedades tradicionais ao desenvolvimento das forças produtivas. Esse desempenho, pobre quando medido pelos padrões modernos de eficiência econômica, determina-se por um modo de produção pré-capitalista, uma técnica pré-industrial e uma ciência pré-moderna que prevalecem, no Brasil como em outros países menos avançados, em boa parte da economia rural.

Essas economias de base rural, em grande medida vivendo da auto-subsistência, estão, é certo, permanentemente em contato com a sociedade moderna envolvente, como decorrência da própria expansão de suas forças produtivas.

Esse contato, no entanto, quase nunca é suficiente para que as sociedades rurais transponham o umbral que as conduz ao desenvolvimento permanente, exponencial, auto-sustentado.

De outra parte, parece hoje fora de dúvida que o Brasil obteve, nas últimas três décadas, mais êxito no encaminhamento das soluções para o crescimento do que para a melhor repartição de seus resultados, condição necessária à extensão, ao maior número, do bem-estar coletivo. Com o processo de repolitização do país, é natu-

ral que se acentuem o debate e a discussão sobre a questão da distribuição e sobre as funções e as responsabilidades do Estado na condução do processo de repartição social dos frutos do crescimento.

No entanto, o problema da distribuição social da riqueza, — seja pessoal, seja regional, — é mais complexo entre nós, na medida em que se opera em dois planos distintos, ainda que inter-relacionados.

O primeiro plano é o da economia moderna de mercado, onde as desigualdades podem ser atribuídas às disfunções distributivas do capitalismo, cabendo ao Estado a função de corrigi-las.

O segundo plano é o das economias de base tradicional, distanciadas tecnicamente da economia moderna envolvente, a qual é incapaz de modificá-las significativamente pela simples expansão de suas forças produtivas, cabendo portanto ao Estado, como agente de desenvolvimento, buscar transformá-las, mediante ampla e abrangente intervenção promotora de processo irreversível de modernização.

Ainda sobre a questão da distribuição, convém não esquecer, que, do somatório das forças produtivas nacionais, não brota hoje nenhuma superabundância, na medida em que o produto médio *per capita* do país apenas atinge 2 mil dólares anualmente.

Essa média afasta, de plano, qualquer solução distributivista que se limite a tirar mais, de quem tem mais para dar mais a quem tem menos, sem, concomitantemente, procurar, pela melhoria do desempenho do sistema produtivo, elevar sua eficiência econômica.

No plano político, finalmente, parece pouco provável que as conquistas libertárias sejam compartilhadas igualmente em sociedade que apresenta, no econômico e no social, tão grandes disparidades, o que faz com que elas sejam entendidas, concretamente, mais como pré-condições formais à prática da democracia, necessárias mas não suficientes para engendrar processo de repolitização que se afirme como amplamente participativo.

Urbanização e habitação no Brasil

Essa digressão algo acadêmica e, sobre aspectos tão gerais do processo de desenvolvimento nas sociedades menos avançadas de hoje e, talvez ajude a compreensão de certas peculiaridades delas, mais próximas do tema central deste estudo.

Primeiro, não se deve entender como urbanização o processo, no dizer de Gilberto Freyre, de "inchação de nossas grandes e médias cidades". Esse crescimento, antes demográfico do que econômico, resulta mais de mera transferência de pobreza do meio rural para o urbano do que propriamente de expansão das forças produtivas urbanas demandando mão-de-obra. Não há dúvida de que as migrações do campo para a cidade, das regiões mais pobres para as mais ricas, das pequenas para as médias e grandes cidades têm, dentro de certos limites, sua funcionalidade e sua relevância econômica — ao assegurar, por exemplo, trabalho abundante e de baixo custo para viabilizar o desenvolvimento das indústrias de transfor-

mação, da construção civil, dos vários serviços urbanos menos qualificados. Mas essa necessidade de ampliação acelerada do mercado de trabalho urbano não explica migrações na escala das que ocorreram entre nós, nas últimas três décadas (1950-1980), elevando o 'grau de urbanização' do país de 36% para 68%.

Segundo, é preciso reconhecer os avanços ocorridos no Brasil nos últimos anos, inclusive no campo habitacional, como consequência do crescimento, em benefício do bem-estar médio da população. Por exemplo: entre 1950 e 1980, o percentual de domicílios urbanos com abastecimento d'água (com canalização interna) elevou-se de 39% para 76%; o dos domicílios que possuíam instalação sanitária, de 71% para 91%; o dos com instalação elétrica, de 60% para 88%. Outro exemplo: em 1960, apenas 35% dos domicílios (urbanos e rurais) possuíam rádio; 12%, geladeiras; 5%, televisão; em 1980, esses percentuais eram 76%, 49% e 54%, respectivamente. Mais um exemplo: no período entre 1970 e 1980, o percentual de domicílios urbanos com abastecimento d'água (canalização interna) elevou-se de 54% para 76%; o dos com instalação sanitária, de 86% para 91% o dos com iluminação elétrica, de 76% para 88%; o dos que possuíam rádio, de 72% para 79%; geladeira, de 42% para 66%; televisão, de 40% para 73%; automóvel, de 14% para 28%.

Terceiro, é importante distinguir, na noção de demanda por habitações referida de início, o que é demanda efetiva, dadas as condições viáveis de oferta, do que é simplesmente necessidade social ou demanda potencial. Na verdade, creio estar implícito no que foi dito antes que a solução de longo prazo para o problema habitacional não está apenas em atuar sobre as condições de oferta sem que se procure, concomitantemente, através da política de desenvolvimento, alterar as condições determinantes da demanda.

Quarto, não se pode perseguir objetivo eminentemente social, como o da melhoria das condições habitacionais, de forma isolada e estanque, sem considerar amplo conjunto de variáveis — ligadas ao emprego, à formação da renda, à propriedade e ao uso do solo etc — que com ele mantém complexas e múltiplas relações de dependência mútua.

Quinto, convém não subestimar a capacidade de organização comunitária e de conscientização política das comunidades urbanas de baixa renda, sobretudo nas grandes cidades, como fenômeno importante — e positivo — do processo de repolitização por que atravessa o país. Fenômeno capaz de facilitar sua mobilização com o objetivo de solucionar, criativamente, as dificuldades que enfrentam para alcançar melhores níveis de bem-estar social.

A questão da habitação no meio urbano

Creio útil concentrar a atenção, doravante, por sua óbvia relevância, no problema habitacional urbano do Brasil.

Já se estimou, grosso modo, em 24 milhões, a demanda habitacional urbana potencial dos próximos vinte anos (1980-2000).

Análise dos resultados do Censo demográfico de 1980 — ainda

não disponíveis, com o grau de detalhe necessário — deverá permitir sua mais correta mensuração. Com base, no entanto, nos dados disponíveis para 1976, sobre distribuição da renda familiar urbana, pode-se estimar a demanda habitacional potencial, por grupo de renda, até o ano 2.000 (ver quadro 1).

Para os grupos de rendimento de até três salários mínimos, essa demanda está estimada em 12,7 milhões de habitações (53%); para os grupos de três a cinco salários mínimos, em 4,5 milhões (19%); para os grupos de cinco a dez salários mínimos, em 4,3 milhões (18%) e para os grupos acima de dez salários mínimos, em 2,5 milhões (10%).

Se nessa perspectiva de vinte anos, a dimensão do problema habitacional assusta, pode-se estimar, com base em projeção do crescimento da população urbana, feita a partir dos dados preliminares do censo demográfico de 1980, a demanda dela decorrente esperada no período de 1981-1985. Para crescimento demográfico urbano, no período, estimado em 17,8 milhões (crescimento médio geométrico anual de 4,1%), obtém-se demanda potencial de 3,6 milhões de habitações (à razão, ainda mantida, de cinco pessoas por habitação), assim distribuída (ver quadro 2):

1. para os grupos de rendimento de até três salários mínimos, 1,6 milhão; 2. para os grupos de três a cinco salários mínimos, 0,7 milhão; 3. para os grupos de cinco a dez salários mínimos, 0,8 milhão; 4. para os grupos acima de dez salários mínimos, 0,5 milhão.

Essa projeção de demanda compara-se adequadamente com a programação proposta pelo B.N.H. para 1981-1985, que prevê o financiamento de 3,8 milhões de habitações, sendo 3,2 milhões na área de interesse social — até dez salários mínimos e 0,6 milhão para os grupos de rendimento mensal superior a dez salários mínimos (Quadro 2).

A demanda por habitações acima projetada para 1981-1985 não considera a decorrente da redução de déficit habitacional existente em 1980. Para sua diminuição, a oferta de financiamentos habitacionais deveria ser substancialmente ampliada, o que é pouco viável, pelo menos a curto prazo, consideradas as restrições de recursos atualmente enfrentadas pelo Sistema Financeiro da Habitação — S.F.H. De qualquer modo, esta programação da oferta representa grande esforço, uma vez que deverá elevar o número de financiamentos concedidos da média de 240 mil anuais em 1977-1979 para o nível de 760 mil por ano de 1981-1985. Na perspectiva de longo prazo, pode-se visualizar: período, anterior a 1980, em que o número de financiamentos habitacionais concedidos foi inferior à demanda potencial gerada pela expansão demográfica, ampliando-se, portanto, o déficit habitacional urbano; período, entre 1980 e 1985, em que a oferta de financiamentos se iguala à demanda por habitações decorrente do crescimento da população urbana, tendendo a superá-la, nos últimos anos e período, posterior a 1985, em que seria possível partir-se para gradativa redução do déficit habitacional, mantido, em 1985, nos mesmos níveis ou um pouco abaixo dos de 1980.

No entanto, uma análise, mais pormenorizada, das condições objetivas da oferta e da demanda por habitações urbanas, no período 1981-1985, se, de uma parte, revela ser necessário muito esforço para que a demanda potencial por habitações se transforme em demanda efetiva, sobretudo no caso das populações de baixa renda, por outro lado sugere que modificações do lado da oferta de habitações, nos aspectos financeiros como nos reais, tendentes a reduzir os custos da habitação, podem alterar importantemente os dados do problema, permitindo, no curto e médio prazos, melhoria significativa nas condições habitacionais das populações urbanas de baixa renda.

É claro que o modo mais eficaz pelo qual a demanda potencial por habitações de baixa renda pode transformar-se em demanda efetiva é a elevação da renda real das populações mais pobres, propiciando-lhes condições de arcar com os custos dos financiamentos habitacionais. Não se pode, no entanto, esperar que essa redução da pobreza, absoluta e relativa, ocorra no curto prazo, ainda que deva constituir-se objetivo permanente da política de desenvolvimento.

Nesse contexto, política habitacional mantida para subsidiar os custos, reais ou financeiros da habitação, é objetivo consistente com a ênfase dinamicamente distributivista conferida ao desenvolvimento, na sua dimensão social. É, além do mais, meio pelo qual se pode elevar, indiretamente, a renda real das populações mais pobres.

O conjunto de instrumentos, fiscais e financeiros, existentes, voltado para esse objetivo já é amplo, mas seus efeitos têm sido absorvidos pelos altos níveis da inflação. Ademais, o fato de que as correções salariais são feitas hoje semestralmente, enquanto que a atualização das prestações devidas pelos mutuários do S.F.H. é feito anualmente, provoca alterações abruptas na renda disponível que estariam a aconselhar a adoção de calendário semestral também para a correção monetária das obrigações para com o S.F.H. É evidente que, se a atualização semestral dos salários — uma receita — representa ganho para o assalariado, o mesmo procedimento, adotado para as prestações do S.F.H. — uma despesa —, representa perda de renda real, ainda que possa simplificar a distribuição, no tempo, dos orçamentos familiares. No caso, a adoção da correção semestral das prestações do S.F.H. poderia ser opcional para o mutuário, que decidiria sobre o *trade-off* entre a desvantagem de uma redução de sua renda real anual e a vantagem da simplificação do cálculo econômico familiar. Ou se poderia conceber mecanismo de correção semestral que compensasse, através da capitalização das prestações, as antecipações de receitas obtidas, com a semestralidade, pelo S.F.H.

De toda maneira, a não ser que decisão política assegure ao S.F.H. recursos públicos para ampliar os subsídios aos programas habitacionais para as populações de baixa renda, os efeitos dos atuais incentivos fiscais e financeiros — particularmente os decorrentes da prática de juros diferenciados — somente se farão sentir com grande redução dos níveis atuais da inflação. Ainda que se de-

va reconhecer que dilatações de prazo ou modificações nas condições de amortização dos financiamentos habitacionais possam atenuar, no presente, distribuindo para o futuro, compromentimentos da renda familiar que se afigurem demasiado elevados.

O esforço visando à redução do custo privado da oferta de habitações para as populações de baixa renda encontra, de outra parte, sério obstáculo no elevado preço dos terrenos urbanos, sobretudo nos grandes e médios aglomerados urbanos.

Com efeito, cerca de 380 mil hectares deverão ser ocupados, nos próximos vinte anos, com a construção de 15 milhões de habitações, necessárias para abrigar a expansão esperada da população urbana até o ano 2000. Essa área corresponde a mais de seis vezes a área urbana efetivamente ocupada da região metropolitana do Rio de Janeiro.

Nas grandes cidades, o preço dos terrenos urbanos, mesmo em áreas periféricas, tem-se elevado entre 5 e 10% ao ano, em termos reais, na última década. Esse crescimento, se se deve, de um lado, à rápida expansão da população urbana — das mais elevadas do mundo — deve-se, também, a investimentos imobiliários realizados como forma eficaz de defesa da poupança privada contra os efeitos do processo inflacionário — ainda que, do ponto de vista econômico, sejam esses investimentos improdutivos e de natureza meramente especulativa. Acarretam, ademais, essas aplicações imobiliárias a ociosidade de grandes espaços urbanos edificáveis, que atinge, por exemplo, 45% das áreas urbanas no Município de São Paulo.

Mais que isso, a expansão das áreas urbanizadas e a valorização do solo urbano caminham juntas e são casos típicos de socialização de custos e privatização de benefícios, dificultando, pelo alto preço, a aquisição de terrenos para programas de habitação de interesse social.

A supervalorização dos terrenos urbanos, determinando, muitas vezes, a localização de conjuntos habitacionais em áreas cada vez mais distantes dos núcleos centrais, conduz, ademais, a crescimento desordenado e descontínuo das cidades, com maiores e mais custosas exigências no que respeita à infra-estrutura e aos demais equipamentos urbanos. Há mesmo casos de cidades em que, se os investimentos em infra-estrutura caminham numa direção — e com ela, a valorização imobiliária —, a construção de habitações populares segue direção oposta ou se comporta aleatoriamente, numa expansão desmedida e caótica das periferias urbanas.

Num outro sentido, o crescimento urbano assume o caráter de estranho e cíclico processo de criação destrutiva. Trata-se da substituição, nos núcleos centrais das grandes cidades, de velhas por novas edificações, sempre elevando a densidade da ocupação urbana e exigindo, como contrapartida, maiores investimentos públicos em infra-estrutura. Em certos momentos de sua evolução urbana, esse processo de criação destrutiva — a um tempo determinado pela valorização imobiliária e dela determinante — confere a certos núcleos

urbanos centrais o inquietante aspecto de cidades bombardeadas, em processo de reconstrução.

Socialmente, a excessiva valorização fundiária nas grandes e médias cidades tende a deslocar as populações de menores rendas para áreas cada vez mais periféricas, engendrando indesejável processo de segregação urbana.

Seria útil indagar — ainda que superficialmente — sobre as respostas político-institucionais para reduzir o impacto da valorização fundiária urbana sobre o custo privado da oferta de habitações para as populações de baixa renda.

No que respeita aos loteamentos urbanos, a Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ao dispor sobre o parcelamento do solo urbano, pode ser fator de deflagração de processo de controle da forma atualmente mais importante da expansão urbana das cidades brasileiras, sobretudo no caso das áreas destinadas a habitações populares e a capacidade aquisitiva das famílias de menores rendas. Acolado ao PROFILURB², esse processo de controle a nível municipal, pode resultar em resposta importante para viabilizar programas alternativos de habitação popular.

Para preencher os vazios urbanos, a iniciativa do B.N.H. de criar uma Diretoria de Terras³ com o objetivo de executar política de aquisição, para fins habitacionais, de áreas onde a implantação ou complementação da infra-estrutura e dos outros equipamentos urbanos envolvem menores custos, pode também ser caminho para a ocupação desses espaços ou a criação de outros, se esse esforço for acompanhado de medidas fiscais e institucionais como o imposto progressivo sobre terrenos urbanos não edificados e a sua utilização compulsória. Importa ressaltar, neste contexto, a importância da compra antecipada de terrenos que possam atender às necessidades de médio prazo dos programas habitacionais.

No fundo da questão, no entanto, está o fato de que somente será viável o atendimento da demanda por habitações das populações de baixa renda, se não lhes for imputado o custo da valorização fundiária urbana. Destaque-se, para evidenciar a relevância do ônus atual das terras urbanas, que, em muitas áreas periféricas urbanas, o custo de lotes para populações de baixa renda pode equivaler entre 30 e 50% do custo de produção total de habitações.

Ainda com relação às modificações nas condições de oferta de habitações, é importante considerar o efeito, sobre os custos reais da construção, da ampliação pretendida para os programas habitacionais, nos próximos anos.

Como é sabido, o B.N.H. elevou o número de financiamentos habitacionais concedidos de 226 mil em 1977 para 337 mil em 1978, 383 mil em 1979 e 548 mil em 1980. Estima-se que, atualmente, encontram-se em construção em todo o país, cerca de 650 mil habitações, e se pretende elevar o número de financiamentos habitacionais concedidos para 760 mil ao ano, na média do período 1981-1985. Essa expansão, ao pressionar o mercado de materiais de cons-

2. Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, criado através da Resolução 018 de 26 de junho de 1975 pelo Conselho Administrativo do Banco Nacional da Habitação — B.N.H., no âmbito do Plano Nacional de Habitação Popular — PLANHAP, com o objetivo de urbanização de áreas livres, loteadas ou não, ou de áreas ocupadas por aglomerados de subhabitações.

3. Decreto n.º 84.156 de 5 de novembro de 1979.

trução, poderá acarretar elevação de seus preços relativos, onerando, ainda mais, os custos da construção. É importante, assim, atentar para os aspectos reais da indústria de materiais de construção para que eventuais insuficiências de oferta não venham a constituir-se, no futuro, fator limitativo de programação que, em outras circunstâncias, seria econômica e financeiramente factível.

Programas alternativos de melhoria das condições de habitação nas cidades

Quero referir-me, para finalizar, à questão da ocupação espontânea de áreas urbanas por assentamentos humanos de baixa renda, para destacar a importância de sua regularização como fator importante para a redução, a médio prazo, do déficit habitacional nas grandes e médias cidades brasileiras.

A mudança da postura governamental com relação a esses assentamentos subnormais, hoje contrária a sua remoção e favorável a sua manutenção e recuperação, é avanço importante do desenvolvimento social urbano entre nós.

Essa nova abordagem, simbolizada pelo PROMORAR⁴ e, particularmente, pelo Projeto Rio,⁵ aponta para a regularização fundiária desse assentamento e para a melhoria de suas condições habitacionais e de urbanização.

A questão da regularização jurídica das áreas urbanas ocupadas por favelas não é, a meu ver, questão que se possa resolver simplesmente mediante legislação específica, que se fundamente no princípio constitucional que confere função social à propriedade. Ainda que instrumentos legais como o do usucapião urbano ou o direito de superfície possam ser úteis, a questão pode resolver-se, de forma não conflitiva, mediante negociação. No caso dos terrenos públicos, ação executiva, respaldada em clara decisão de política governamental, envolvendo a União, os Estados e os Municípios, pode sobrepujar os complexos obstáculos burocráticos comumente encontrados. Não creio que se deva doá-los, pelo simples fato de que são bens públicos, mas aliená-los, quando necessário, a preços e condições de financiamento compatíveis com a capacidade aquisitiva das populações beneficiadas. No caso das terras de propriedade privada, há que atentar-se para o seu baixo potencial de uso alternativo — mormente no caso de grandes e antigas invasões — para, pela negociação, tentar viabilizar sua alienação em condições que permitam sua aquisição pelas famílias de baixa renda. Os procedimentos expropriatórios somente devem ser utilizados *in extremis*, e são lentos, caros, penosos. De outra parte, as propostas de alteração da legislação sobre desapropriação em áreas urbanas devem ser examinadas com muito cuidado. Cuidado para que não se agrave, em lugar de atenuar-se o problema que visam a resolver e para que não se ampliem as tensões sociais decorrentes dessas ocupações irregulares.

Na verdade, o importante, nesses casos, é assegurar o domínio ou a posse, por essas populações, das áreas que habitam, condição de segurança que permitirá que caminhem, com confiança, pa-

4. Programa de Erradicação de Subabitação, criado em decorrência do despacho do Presidente da República de 25 de junho de 1979, exarada na Exposição de Motivos interministerial n.º 66 da mesma data.

5. É o principal projeto do PROMORAR. Vinculado à Diretoria de Programas Habitacionais, executado diretamente pela Carteira de Erradicação de Subabitação e Emergências Sociais, tem a sua área de atuação na Baía da Guanabara, na região que vai da ponta do Caju até a foz do rio Iguaçu, no Município de Duque de Caxias, onde se concentram seis favelas reunidas na 'Favela da Maré', com um total de 250 mil habitantes.

ra a melhoria de suas condições de habitação e para que se possa executar modelos de urbanização objeto de regulamentação especial e que atentem para as peculiaridades desses assentamentos subnormais.

A Necessidade e a urgência de soluções

De tudo o que se disse acima, sobressai a dimensão do problema que a sociedade brasileira deverá enfrentar, nos próximos anos, para equacionar a questão social da habitação.

Trata-se de problema cuja grandeza não deve assustar, mas que não pode, de outra parte, ser subestimado, sob pena de se acentuarem, perigosamente, os grandes contrastes sociais que hoje se vêem nas grandes cidades brasileiras. Contrastes que nos dizem claramente que os benefícios do desenvolvimento ainda são privilégio de poucos, mas que não podem significar que assim deva continuar sendo, por muito tempo, conduzindo a sociedade a tensões tanto maiores quanto menores forem a segurança e a confiança na extensão, à maioria, do bem-estar social.

Quadro 1

Estimativa da demanda habitacional urbana, por grupos de rendimento mensal domiciliar, 1980-2000

Grupo de rendimento (Salário mínimo)	Demanda habitacional (milhões de unidades)		
	Decorrente do crescimento demográfico	Para cobrir o déficit estimado para 1980	Total
Até 3	6,8	5,9	12,7
Mais de 3 a 5	2,8	1,7	4,5
Mais de 5 a 10	3,3	1,0	4,3
Mais de 10	2,1	0,4	2,5
TOTAL	15,0	9,0	24,0

Quadro 2

Estimativa da demanda habitacional urbana (decorrente do crescimento demográfico) e da oferta programada, 1981-1985 (em milhões)

Grupo de rendimento (Salário mínimo)	Demanda habitacional	Oferta programada (B.N.H.)
Até 5	2,3	2,4
De 5 a 10	0,8	0,8
Mais de 10	0,5	0,6
TOTAL	3,6	3,8

A Tutela dos interesses difusos no direito constitucional brasileiro

Ao lado das clássicas noções de interesse público, interesse privado e interesse coletivo, a doutrina assistiu ultimamente ao surgimento de mais uma noção, qual seja, a de interesse difuso. Embora já tenha merecido essa novel categoria jurídica sérios e alentados estudos, sobretudo na ciência jurídica alienígena, um problema permanece para sua exata conceituação. É que às dificuldades inerentes ao saber-se em que consiste o qualificativo difuso, somam-se aos de precisar o próprio conceito de interesse. Na linguagem comum a palavra interesse designa ordinariamente a pretensão do indivíduo a determinado bem da vida. Em direito, contudo, o referido termo ganha significações várias, desdobrando-se em diversas acepções, conforme esteja ele associado a este ou àquele campo do universo jurídico. Examinaremos rapidamente cada uma dessas significações. De logo, cumpre registrar, no entanto, que não nos preocupa desvendar um conceito universal de interesse, desvinculado das realidades sobre que se aplica. Cremos que essa preocupação essencialista está hoje superada em direito¹.

De outra parte, a correlação entre 'interesse' e 'necessidade' é responsável em boa parte pela confusão que, por vezes, é feita entre 'interesse jurídico' e 'interesse material'. Este tem relação com os aspectos psicológicos, econômicos, culturais, etc., da realidade humana, enquanto que o interesse jurídico só considera aqueles ângulos de conveniência que reputou juridicamente relevantes. Ambos conceitos não se sobrepõem, portanto. O interesse de direito é apenas um campo restrito traçado dentro da área maior dos interesses humanos em geral. É forçoso, reconhecer, no entanto, que o interesse juridicamente relevante pressupõe o interesse material, ao menos em caráter genérico. O interesse pela vida em si não fica infirmado pelo fato de o suicida não estar dele possuído. A vida, continua, não obstante a existência daqueles que atentam contra ela, a ser o bem supremo. Vem a propósito lembrar a lição de Emílio Betti ao

1. Sobre esse tópico é particularmente feliz a expressão de João Augusto Filho: "A teoria jurídica moderna vem demonstrando a falácia de se procurarem definições jurídicas dotadas de validade universal. Essa tendência para atingir-se a 'essência' dos conceitos jurídicos, como se estes fossem arquétipos platônicos, eternos e universais, o empenho em construir-se a teoria jurídica sob a forma de uma pirâmide de conceitos científicos, a busca de definições jurídicas essencialistas, tudo isso já foi suficientemente profligado como tentativa inútil e vã" (trabalho apresentado na cadeira de direito constitucional II, sob nossa responsabilidade, do curso de mestrado da Pontifícia Universidade Católica — PUC-SP).

2. Apud Giorgio Recchia, *Considerazioni sulla tutela degli interessi diffusi nella costituzione*, p. 32, nota 14.

profligar a tendência em considerar-se o interesse como uma realidade psicológica, com o conseqüente desprezo da normativa, ao observar que, segundo a primeira é correta "a identificação de interesse com necessidade e desejo", o que permite individuar os interesses "fora do direito", "mas problema inteiramente diverso é a determinação do 'interesse' relevante no âmbito do ordenamento jurídico, enquanto meritório de tutela"².

Na teoria do direito civil, o interesse surge como a outra face do direito subjetivo, ou seja, como o interesse material insito neste. Por exemplo, na compra e venda, teríamos do lado do adquirente, o interesse ao gozo da coisa e, sob o ângulo do alienante, o interesse ao recebimento do preço. Esses interesses materiais somente assumem relevância jurídica, convertendo-se em interesses jurídicos, porque tutelados pelo direito ou, em outras palavras, porque erigidos em núcleos de direitos subjetivos.

Dessa ótica, interesse jurídico e direito subjetivo se confundem. Se este último, na consagrada formulação de Ihering, não passa do "interesse juridicamente protegido", ou, segundo Coviello, "o poder de agir para satisfação dos próprios interesses, garantido pelo Estado", tais definições não conseguem escapar à circularidade, o que demonstra ser inviável dissociar interesse jurídico e direito subjetivo na civilística européia clássica. Mesmo na moderna teoria, apesar da dura crítica kelseniana, o conceito de direito subjetivo continua a desempenhar um papel importante.

A noção de 'interesse legítimo' não é uma construção do direito brasileiro. Seu desenvolvimento deu-se na doutrina italiana e francesa, tendo em vista peculiaridades desses sistemas jurídicos, no que diz respeito à forma por que neles se dá a distribuição da justiça ou o exercício da jurisdição. Na Europa, de um modo geral, prevaleceu a tendência em dividir a competência jurisdicional entre órgãos do Poder Executivo e do Judiciário. Para a divisão entre estes poderes, das atribuições judicantes, fez-se necessário criar, ao lado do direito subjetivo, o conceito de 'interesse legítimo'. Sobre esse ponto, transcrevemos o seguinte excerto de João Augusto Filho, sempre impecável: "Nesses sistemas de dupla jurisdição, compete ao Poder Judiciário dirimir as controvérsias do particular com a administração, quando estas versem sobre direitos subjetivos, enquanto as questões referentes a lesões sofridas pelos indivíduos em seus 'interesses legítimos', em decorrência de atos da Administração Pública, são confiadas à decisão dos tribunais administrativos. Somente em algumas hipóteses legalmente predeterminadas, é que os tribunais administrativos são também dotados de competência para decidir certas questões atinentes a direitos subjetivos invocados por particulares em face da Administração Pública.

Há, portanto, entre o direito processual brasileiro e o continental-europeu, uma nítida diferença quanto às posições legítimas. No direito brasileiro, a *legitimatatio ad causam* da parte se reporta sempre a um direito subjetivo, que realmente existe ou pelo menos assume a aparência de existir, cuja lesão, ameaça ou estado de incerteza objetiva, deverão servir de fundamento para invocar-se a atuação do Judiciário.

3. Obra citada.

Já no direito continental-europeu, surgem duas posições legitimantes distintas, uma delas referida a um direito subjetivo e a outra a um 'interesse legítimo'. Essas duas posições legitimantes constituem o critério básico para a repartição de competências entre os órgãos judicantes do Poder Judiciário e os tribunais administrativos³.

A noção de interesse, legítimo, outrossim, não apresenta qualquer utilidade para a superação da dicotomia interesse público e interesse privado, eis que se apresenta umbilicalmente presa a este último. À moda do que passa com o direito subjetivo, o interesse legítimo também ostenta, em seu núcleo, um interesse individual, a que o direito emprestou relevância jurídica.

Ao examinar-se o conceito de 'interesse de agir', no âmbito do Processo Civil, ver-se-á que ele reproduz, de certo modo, a própria origem da processualística. Tal exame nos faz lembrar que a teoria processual surgiu no seio da teoria do direito civil. Essas raízes ainda estão à mostra, não obstante os grandes avanços da primeira, sobretudo a partir da segunda metade do século passado.

A essa estreita ligação não foi estranho o liberalismo do século XIX, que considerou o próprio direito de ação como um mero reflexo do direito subjetivo, o que levou Celso Agrícola Barbi a afirmar: "Nessa fase não se considerava que a ação fosse um direito distinto daquele direito subjetivo que ela visava proteger. Direito subjetivo material e ação eram um único direito: seriam o verso e o reverso de uma medalha. Em linguagem poética, sustentou-se que a ação é o mesmo direito subjetivo que, violado, se arma para a guerra"⁴.

Ainda que atualmente já se tenha firmado o caráter autônomo de direito de ação, ainda não se superou a associação historicamente estabelecida entre o interesse de agir e o interesse como núcleo de um direito subjetivo.

O eminente Arruda Alvim, referindo-se genericamente aos interesses jurídicos, especifica-os em 'interesses primários' e 'interesses secundários', elucidando: "O interesse primário é aquele diretamente incidente sobre a pretensão do direito material, ou seja, o que liga o indivíduo a determinado bem da vida. Já o secundário decorre da impossibilidade de utilização normal pelo indivíduo daquele determinado bem da vida"⁵.

O interesse secundário nada mais seria do que a utilidade propiciada pela via jurisdicional como meio assecuratório do direito primário, vale dizer, da própria pretensão de direito material⁶.

O que, de tudo, se extrai é que a noção de direito subjetivo continua presente, quer na teoria do direito civil, quer na do processual. A esta exaltação da noção em referência, não foi estranha a própria codificação levada a cabo no século XIX e impregnada de individualismo.

Para o desentranhamento de uma noção autônoma de interesses difusos, entretanto, essa conexão entre interesse de agir e direito subjetivo remanesce como um obstáculo a ser transposto, se é que se queira efetivamente levar a bom cabo a empreitada.

4. *Comentários ao Código de Processo Civil*, vol. I, tomo I, p. 38, Forense, 1 ed. 2ª tiragem, 1977.

5. *Código de Processo Civil comentado*, vol. I, p. 222, Ed. Revista dos Tribunais.

6. Chiovenda definiu o interesse de agir nos seguintes termos: "*L'interesse ad agire consiste in questo, che senza l'intervento degli organi giurisdizionali l'attore soffrirebbe un danno*". Apud Antonio Nasi, *Enciclopédia del diritto*, vol. XXII, p. 35, nota b, Giuffrè Editore, 1972.

É que a característica primordial do interesse difuso é a sua não-coincidência com o interesse de uma determinada pessoa. Ele abrange, na verdade, toda uma categoria de indivíduos unificados por possuírem um denominador fático qualquer em comum.

A tutela desses interesses difusos está na estrita dependência da dissociação que se venha a fazer entre o interesse de agir e o direito subjetivo. Em outras palavras, cumpre reconhecer o interesse de agir mesmo em situações onde não esteja presente o clássico direito subjetivo lesado, que exige um nível de concreção e individualização que as modernas formas de agravo a direitos, por serem abstratas e coletivas, não possuem.

A expressão 'interesse público' vem tismada por um alto grau de indeterminação, nos diversos ramos do direito em que ela é utilizada: processual, administrativo ou constitucional⁷.

É verdade que o teor dessa vaguidade acentou-se com o advento do Estado social de direito, porquanto o Estado de direito clássico, ao arvorar-se em guardião da ordem e da propriedade, chegou a determinar com certa nitidez o âmbito dos interesses públicos.

Também os processualistas afirmam que a expressão 'interesse público' exsurge como de significação vaga. Discorrendo sobre a interpretação do art. 82, item III, do *Código de Processo Civil* vigente, J. J. Calmon de Passos, invocando Alessandro Pizzorusso, observa que o significado de interesse público "tende a confundir-se com o de muitas outras expressões semelhantes, entre estas relacionando exemplificativamente: interesse geral, interesse da lei, interesse coletivo...". E conclui: "Todas essas noções têm uma base comum, mas as indagações já realizadas e os esforços empreendidos pelos estudiosos têm sido de escassíssimos resultados e de quase nenhuma utilidade, quando buscam definir o interesse público mediante uma fórmula descritiva resultante de um processo de generalização"⁸.

De outra parte, a dicotomia interesse público/interesse privado, exacerbada pela ideologia do liberalismo jurídico, contribuiu para impedir que se destacasse, entre o interesse público próprio e o interesse particular, uma categoria intermediária constituída pelo interesse coletivo. Este, pouco tem a ver com o direito individual do trabalho. Somente o direito coletivo do trabalho, por vezes intitulado de direito sindical, é que constitui setor importante, mas não o único, do direito social ou coletivo. Afirma João Augusto Filho: "Em sua maioria, os autores que, na ampla moldura do direito, procuram destacar o direito coletivo não rompem declaradamente com a dicotomia direito público/direito privado. Argumentam que o direito coletivo ou social não chegaria a assumir feições de categoria autônoma, de *tertium genus*, mas apresentaria tão-só aspectos mistos, distribuídos entre o direito privado e o direito público".

Aliás, entendem esses autores que, tratando-se de interesses coletivos, pouco importa que as respectivas relações sejam reguladas segundo as formas de direito privado, como afirma Cesarini Sforza (*Preliminari sul diritto collettivo*, p. 114): "Não obstante o uso dessas formas, as relações se configurarão como coletivas, isto é,

7. Reportando-se a Theodor Viehweg, Tércio Ferraz Sampaio lembra, para salientar o caráter problemático da teoria jurídica, que "noções-chaves como interesse público... guardam um sentido vago", (Prefácio à tradução brasileira da obra *Tópica e jurisprudência*, de Viehweg, Departamento de Imprensa Nacional).

8. Intervenção do Ministério Público nas causas a que se refere o art. 82, item III, do *Código de Processo Civil*, *Revista Brasileira de Direito Processual*, vol. 18, p. 14, Forense.

como fontes de direitos e deveres diferentes dos de direito privado e naturalmente diversos também dos direitos e deveres de direito público”.

Não se pode deixar de reconhecer, ao examinar os interesses coletivos que, embora eles não se confundam com os interesses difusos, sua identificação constituiu-se num passo enorme na conceituação destes últimos. É que os interesses coletivos dizem respeito ao homem socialmente vinculado e não ao homem isoladamente considerado. Colhem, pois, o homem não como simples pessoa física tomada à parte, mas sim como membro de grupos autônomos e juridicamente definidos, tais como o associado de um sindicato, o membro de sua família, o profissional vinculado a uma corporação, o acionista de uma grande sociedade anônima, o condômino de um edifício de apartamentos.

Interesses coletivos seriam, pois, os interesses afetos a vários sujeitos não considerados individualmente, mas sim por sua qualidade de membros de comunidades menores ou grupos intercalares, situados entre o indivíduo e o Estado.

Há autores, como Giorgio Recchia por exemplo, que usam a expressão interesses coletivos como sinônima de interesses difusos. Entendemos, pelo contrário, que cumpre distinguir interesses coletivos de interesses difusos. Nos interesses coletivos, há um vínculo jurídico básico, uma geral *affectio societatis*, que une todos os indivíduos, como as relações de parentesco no grupo familiar, o título de acionista na sociedade anônima, a qualidade de integrante de determinada categoria profissional, além do título jurídico de sócio no associado de um sindicato, o título de bacharel em direito e a qualidade de membro da corporação profissional, no caso de um advogado inscrito na O.A.B., etc.

Ao contrário, no caso dos denominados interesses difusos, não se nota qualquer vínculo jurídico congregador dos titulares de tais interesses, que praticamente se baseiam numa identidade de situações de fato. Quando nos referimos aos interesses difusos dos usuários de automóveis, por exemplo, abarcamos uma indefinida massa de indivíduos das mais variadas situações, esparsos por todo o País, sem qualquer especial característica jurídica homogênea, que apenas praticaram, aos milhares ou milhões, um mesmo ato jurídico instantâneo — a compra de um veículo.

Com efeito, parece residir aqui a nota tipificadora dos interesses difusos. Caracterizam-se eles, na verdade, pela natureza extensiva, disseminada ou difusa das lesões a que estão sujeitos. Os efeitos danosos das lesões aos interesses difusos apresentam-se amplos e não circunscritos, num fenômeno de propagação altamente centrífuga.

A sociedade hodierna, de produção em massa, de consumo em massa, de ampla intervenção estatal, engendrou também novas e imprevistas modalidades de lesões portadoras de danos coletivos. Difusa ou disseminada é a consequência danosa da lesão que, por exemplo, no caso de um produto fabricado em série, pode atingir milhares de indivíduos, dispersos em vários locais. Mesmo na hipó-

tese de interesses difusos ligados a uma comunidade mais circumscrita (por exemplo, munícipes de determinado núcleo urbano), os efeitos danosos da lesão afetam série aberta de pessoas.

Os interesses difusos constituem, pois, decorrência da sociedade tecnológica, de produção e consumo massificados, com a participação de empreendimentos públicos ou privados de avultadas proporções, dando lugar a uma mutação veloz e constante, em cujo bojo ocorrem lesões de um novo perfil, marcadas pelo grande número dos atingidos assim como pela sua indeterminação.

Por outro lado, o propósito estatal de elevar a capacidade produtiva, ao ser implementado pelo método mais expedito e econômico, muitas vezes sem compatibilização com os valores jurídicos igualmente relevantes, conflitará com outros interesses — como os de defesa do ambiente natural, combate à poluição, preservação de parques ou reservas naturais, controle de sanidade de alimentos produzidos em grande escala com utilização de substâncias tóxicas, controle de qualidade de produtos em série etc.

Dentro desse quadro multifário de numerosos interesses colidentes, a busca de resultados imediatos pela via mais econômica poderá culminar sacrificando certos interesses coletivos ou públicos, ao se privilegiarem outros interesses igualmente públicos, gerando frustrações e dissenso em amplos segmentos da sociedade, não propensos a endossar um desenvolvimento a qualquer preço.

Os interesses difusos podem, por vezes, opor-se a outros interesses também difusos e não necessariamente a interesses coletivos ou públicos. Veja-se o caso, por exemplo, da construção de um aeroporto para uma cidade. Em regra não se discute a conveniência em si da implantação da estação aeroviária. Esta concordância quanto ao fim não exclui, contudo, a possibilidade de os agrupamentos humanos circundantes à área escolhida procurarem deslocá-la para outro ponto, passando destarte a conflitar com os interesses dos habitantes da nova região cogitada. E assim sucessivamente. Outras vezes, ataca-se a obra em si mesma, não sendo relevante o local que a acolherá. É o que se dá com a rejeição pelos grupos ecologistas da criação de usinas atômicas. Estas são tidas em si mesmas como nefastas, não importando onde venham a ser construídas.

De outra parte, a ampla conflituosidade ínsita em certas decisões empresariais ou ainda em determinadas opções políticas — nas quais se engajam unidos, ou mesmo se consociam, o setor público e segmentos do setor econômico privado — constitui característica importante dos interesses difusos, conotação específica destes e desconhecida dos tradicionais conflitos de interesse de âmbito dual.

Dessa forma, pode-se antever em futuro próximo um novo tipo de processo civil, de natureza coletiva, no qual não mais assistiremos aos clássicos dualismos autor *versus* réu ou indivíduo *versus* autoridade pública, mas sim ao alinhamento no processo de várias partes coletivas, numa multiplicidade de posições concorrentes ou conflitantes.

Recentes episódios, no Brasil e no estrangeiro, como os conflitos surgidos da localização, neste ou naquele sítio, de um aeroporto (aeroporto de Narita, no Japão, o supersônico de São Paulo, o novo aeroporto de Belo Horizonte), ou ainda a forte oposição de segmentos sociais às atividades predatórias do meio ambiente (episódio da mata do Jambreiro em Belo Horizonte, ameaçada de destruição por uma empresa transportadora de minério de ferro) constituem prenúncios eloqüentes do que deverá ser o processo judicial coletivo do futuro.

Os conflitos respeitantes aos interesses difusos não colocam em posições antagônicas apenas indivíduo, contra indivíduo, ou indivíduo contra autoridade pública, como sói acontecer no processo tradicional; não envolvem tão-só sindicatos de empregados contra sindicatos patronais, como ocorre no processo coletivo trabalhista, mas sim apresentam caráter vagamente circunscrito, podendo abranger o Estado, empresas, segmentos sociais ou mesmo comunidades inteiras.

É a complexidade da sociedade de produção e consumo em massa, a forçar o surgimento de novas instâncias de afirmação do coletivo, antes inéditas, a fazer eclodir seus múltiplos antagonismos, não abarcáveis no clássico dualismo autor *versus* réu.

Os interesses difusos são titularizados por numerosos indivíduos que, ou compõem grupos mal circunscritos, ou nem mesmo chegam a constituir verdadeiros grupos, já que seus titulares muitas vezes disseminam-se entre as várias camadas sociais, em âmbitos diversos e não circunscritos. Em consequência disso, o conjunto dos titulares dos interesses difusos apresenta, como afirma o eminente professor Barbosa Moreira, contornos fluidos, móveis, esbatidos, de difícil e quase impossível individualização. Isto demonstra a inerência dos interesses difusos à sociedade de massas, porque o próprio conceito de massa encerra a denotação de algo amorfo.

Ao focalizar as associações surgidas com o objetivo da tutela dos interesses difusos, mais uma vez se faz oportuno João Augusto Filho, averbando: "Mesmo quando os titulares dos interesses difusos se agrupam em associações para melhor defendê-los (associações de proteção ao consumidor, defesa do meio ambiente, por exemplo), que aliás hoje brotam e vicejam às centenas, tais associações se apresentam como organizações abertas, altamente informais, reunindo componentes de diversos estratos da sociedade, dispensando requisitos de prévia qualificação jurídica ou desconhecendo distinções de classe. Tratam-se de agrupamentos que adquirem personalidade jurídica como requisito necessário à sua existência, mas permanecem bastante informais, por não terem sido objeto de disciplina normativa especial, de estruturação legal rígida ou de estrita tipificação jurídica, ao contrário dos organismos coletivos já tradicionais, como a família, o sindicato, a sociedade anônima, que constituem instituições jurídicas de modelo bem estruturado, constante de um plexo de normas legais".

Por isso, o momento associativo, insuprível nos interesses coletivos tradicionais, não assume igual relevância no tocante aos inte-

resses difusos. Podem estes ser afirmados independentemente das associações que os corporifiquem, como ocorre nas *class actions* do direito norte-americano, nas quais o indivíduo isolado ingressa em juízo na defesa de toda uma classe, para obter sentença de eficácia extensiva a todos os membros da categoria envolvida.

A *Constituição do Brasil* é menos explícita ou incisiva que as congêneres mais recentes, no tocante aos interesses difusos. Mesmo assim, vários desses interesses assumiram, entre nós, relevância constitucional, como se passará a ver.

Não existe menção à tutela dos interesses do consumidor na *Constituição Federal*. Isto não significa, contudo, que tais interesses não tenham ainda assumido, entre nós, relevância constitucional. Esta deduz-se da disposição do inciso V do art. 160 da *Constituição*, que reprime o abuso do poder econômico, caracterizado este pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Quais são os fins visados por essa norma? A resposta está no próprio *caput* do art. 160: o desenvolvimento nacional e a justiça social. Se um dos objetivos visados é a justiça social, segue-se que a proteção dos consumidores se insere no âmbito dos fins sociais a que se dirige o mandamento constitucional em foco. Ademais, é exatamente o consumidor que deve ser defendido do aumento arbitrário dos lucros referido no inciso V do art. 160. Assim, embora esta norma acarrete também a proteção do interesse empresarial, é de concluir-se que seu objetivo maior é proteger o interesse dos consumidores, e não só apenas destes, mas também dos milhões de aplicadores em fundos de investimentos, bolsa de valores, etc.

Como nossa abordagem se restringe ao plano constitucional, abster-nos-emos de tecer comentários sobre a legislação ordinária que cogita da repressão ao abuso do poder econômico e sobre as atribuições de órgãos administrativos como o CADE⁹, a SUNAB¹⁰ e a C.V.M.¹¹.

Na *Constituição Federal* todavia, surgem ainda outros interesses difusos, que assumiram assim o mais alto grau de relevância jurídica e que são assim expressamente previstos: assistência do poder público à maternidade, à infância e à adolescência, bem como à educação dos excepcionais (art. 175, § 4º); educação como direito de todos e dever do Estado, inspirada nos ideais de liberdade e solidariedade humana (*caput* do art. 176); ensino primário gratuito nos estabelecimentos oficiais e ensino público gratuito nos níveis médio e superior, sob algumas condições (§ 3º do art. 176); incentivo do Poder Público à pesquisa e ao ensino científico e tecnológico (parágrafo único do art. 179); proteção pelo Poder Público dos documentos, obras e locais de valor histórico ou artístico, dos monumentos e das paisagens naturais notáveis, bem como das jazidas arqueológicas (parágrafo único do art. 180); amparo público à cultura (art. 180, *caput*); função social da propriedade (item III do art. 160); higiene e segurança do trabalho, assistência sanitária, hospitalar e médica aos trabalhadores, colônias de férias, clínicas de repouso (art. 165); melhoria da condição social e econômica dos deficientes, mediante

9. Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE, órgão criado através da Lei nº 4.137 de 10 de setembro de 1962, vinculado à presidência do Conselho de Ministros, tem como incumbência a apuração e repressão dos abusos do poder econômico.

10. Superintendência Nacional de Abastecimento — SUNAB, autarquia federal, criada em 26 de setembro de 1962, através da Lei Delegada nº 5, ligada ao Ministério da Agricultura. Em 27 de dezembro de 1979 foi vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SEPLAN, através do Decreto nº 84.344. Tem como objetivo dar execução à política nacional de abastecimento, formulada pelo Conselho Nacional de Abastecimento — CONAB, no tocante a alimentos *in natura* e industrializados, produtos vegetais e animais, assim como bens e serviços relativos às atividades da agropecuária e da pesca.

11. Comissão de Valores Mobiliários — C.V.M., entidade autárquica vinculada ao Ministério da Fazenda, criada através da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976; tem como principais funções a regulação e a fiscalização das atividades do mercado de capitais, de acordo com a Portaria do Ministro da Fazenda de nº 327, de 11 de julho de 1977.

educação especial gratuita, assistência, reabilitação e reinserção na vida econômica do país, proibição de discriminação, etc. (*Emenda Constitucional n.º 12*, de 17 de outubro de 1978) e, proibição de discriminação por motivo de sexo, raça, trabalho, credo religioso, e convicções políticas (art. 153, § 1º).

Estudemos agora os meios judiciais de que se pode valer para a proteção dos interesses difusos. Os processualistas que, entre nós, versaram o tema (Barbosa Moreira, Ada Pellegrini Grinover, Walde-mar Mariz de Oliveira Junior), são acordes em apontar a ação popular como instrumento apto a tutelar esses interesses.

Um dos óbices à 'efetiva' tutela jurisdicional dos interesses difusos no Brasil é a proibição de pleitear-se direito alheio em nome próprio (art. 6 do *Código de Processo Civil*). A Ação Popular rompe com esse princípio, mediante a legitimação extraordinária de qualquer cidadão para ingressar em juízo com vistas à tutela não de um interesse estritamente individual, mas sim do interesse público.

Mas, por outro lado, o dispositivo constitucional restringe o alcance da Ação Popular como possível instrumento de tutela dos interesses difusos. É que a Ação Popular visa anular atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas. Essa limitação do cabimento da ação popular aos atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas coloca, de plano, fora do âmbito de sua atuação numerosos interesses difusos, como, por exemplo, os referentes à proteção do consumidor.

A Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965, em seu art. 1º § 1º, define como patrimônio público os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético ou histórico. Dessa forma, para efeitos de proposição da Ação Popular, o patrimônio não é apenas o conjunto de bens econômicos das entidades públicas, abrangendo ainda os bens irreduzíveis a um preciso valor econômico, como os de significado artístico, estético ou histórico.

Esse conceito desmonetizado e amplo de patrimônio possibilita que a Ação Popular seja utilizada na tutela de determinados interesses difusos ligados ao urbanismo, às atividades edilícias à proteção do meio ambiente, à preservação de paisagens naturais notáveis, jazidas arqueológicas e de obras ou locais de valor artístico.

A Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade, lembra João Augusto Filho, só eventualmente pode configurar instrumento de defesa de interesses difusos. Quanto ao Poder Judiciário, através da sua jurisprudência, poderá ele assumir relevante papel na tutela dos interesses difusos, o que já se vem notando em algumas sentenças que se desviam da estreita vinculação entre interesse próprio, individual e legitimação processual ativa.

A Experiência de desburocratização no Tribunal Federal de Recursos¹

1. Palestra proferida na Universidade de Brasília, em 3 de junho de 1981, no Seminário sobre Desburocratização do Judiciário.
2. CRUZ, João Claudino de Oliveira e, *Dos Recursos do Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro, Forense, 1954, p. 196.

É, para mim, motivo de elevada honra o convite formulado pelo eminente Reitor, professor José Carlos de Azevedo, para participar do Seminário sobre Desburocratização do Judiciário, promovido pela Universidade de Brasília, discorrendo sobre 'A Experiência de Desburocratização do Tribunal Federal de Recursos'.

Confirma-se, nesta louvável iniciativa, a preocupação da Universidade de Brasília com o aperfeiçoamento das instituições políticas e jurídicas do país, constituindo um fórum de permanente debate acerca das transformações da vida brasileira e das soluções indicáveis aos grandes problemas nacionais. A convivência democrática não pode efetivamente prescindir do diálogo amplo, da discussão de alto nível sobre as diversificadas questões que enfrenta o desenvolvimento do país. A presença da Universidade, por seus mestres e estudantes, em tais debates, bem evidencia seus propósitos de integração nos esforços nacionais por uma Pátria livre, próspera e feliz.

Já logrei ensejo de afirmar que a ordem jurídica e os poderes políticos do Estado hão de se compreender como instrumentos historicamente modelados e estruturados, que devem ter o objetivo constante e inafastável de efetivar os ideais e fins da vida humana, enquanto ela é convívio. Daí por que, na obra dos governos, das legislaturas e tribunais, não resta espaço a outra derradeira meta válida, a não ser a promoção do 'bem comum', somente alcançável, entretanto, sob a inspiração de um humanismo verdadeiro, onde a razão, a liberdade, a responsabilidade, a prudência e o amor não podem estar ausentes. A organização e o funcionamento do Poder Judiciário hão de corresponder, dessa sorte, às exigências de cada época e constituir um instrumento eficiente de garantia da ordem jurídica, dos direitos fundamentais do homem, nele encontrando os jurisdicionados "a segura e rápida proteção e restauração de seus di-

reitos, seja qual for a pessoa ou autoridade que os ameace ou ofenda”.

De outra parte, não vale conceber os Poderes constitucionais, à semelhança de “províncias estanques do Estado”, tão-só, em face do princípio de sua independência. Importa, porém, considerá-los, embora cada qual no exercício das respectivas atribuições, como harmonicamente coordenados na promoção dos objetivos comuns do Estado. Exato, assim, que a função judiciária não é de reduzir-se a atividade estritamente de técnica jurídica, senão que se afirma, da mesma maneira, na qualidade de prerrogativa eminente da soberania nacional, como exercício de um poder, de um comando, por via do qual é possível opor limite, inclusive, ao arbítrio do Governo ou da Legislatura. Se o ofício de julgar, no seu caráter prático, se deve cumprir, com inteira indiferença, em relação aos poderosos, jamais caberá ser, entretanto, cego aos imperativos do bem comum. O processo, na condição também de eficaz instrumento de ação política estatal, não pode deixar de receber o influxo do universal reclamo de justiça social, que é a tônica de nossa época.

Nessa perspectiva, já asseverei, alhures, que a Reforma do Poder Judiciário não interessa apenas a esse poder, mas, do mesmo modo, aos outros poderes e ao povo brasileiro em geral, constituindo, inequivocamente, uma complexa causa da nação que, como tal, por todos, deve ser encarada. A solução, em profundidade, dessa matéria não se pode pretender vê-la compendiada, entretanto, em um mero instrumento normativo, nem as eventuais ou discutidas deficiências de diplomas já editados autorizam postura de desestímulo ou desinteresse, em ordem a perseguir-se a meta almejada. Tenho ponto de vista assente a esse respeito, segundo o qual apenas se encontra desencadeada, entre nós, a Reforma do Poder Judiciário, com o advento dos dois documentos: a *Emenda Constitucional n.º 7*, de 13 de abril de 1977, e a *Lei Complementar n.º 35*, de 14 de março de 1979, que dispuseram, de explícito, tão-só, sobre alguns dos relevantes aspectos da complexa problemática brasileira relativa à administração da Justiça. Porque de obra acabada ainda não se trata, dessa maneira, mister se faz prossigam, a tal propósito, os debates, nos círculos jurídicos, judiciários, nos órgãos legislativos e da Administração, adotando-se, a seguir, providências normativas novas, em consonância com as conclusões, com objetividade, atingidas. Daí porque, especialmente, entre os juristas da Nação, impede se mantenha bem vivo um ‘espírito de reforma’, procedendo-se, ademais, às modificações necessárias, como peças que se vão ajustando ou substituindo, de acordo com a experiência e a reflexão que ela suscita.

Cumpre considerar, de outra parte, que, num País como o Brasil, com as mais diversificadas situações regionais, não é concebível que a prestação jurisdicional se possa realizar, conforme os interesses maiores da justiça e às necessidades do povo, sem se atentar para as peculiaridades de cada Estado, e, na órbita federal, de cada ramo do Poder Judiciário da União. Se é certo que, nos Estados-membros, as condições são extremamente distintas, consideradas as Unidades da Federação, sob os pontos de vista sócio-econômico

e geográfico, exato é, outrossim, asseverar que, na própria ordem federal, possuem, de idêntica forma, os vários ramos do Judiciário problemas específicos, notadamente, de índole funcional, em virtude das respectivas competências.

Matéria complexa e intimamente vinculada aos interesses superiores do bem comum, as 'soluções de reforma' hão de adotar-se, assim, após acuradas análises e reflexões, onde a objetividade das medidas não pode, em caso algum, ser prejudicada por razões ou restrições de índole meramente pessoal, nem pelo excessivo apego ao formalismo. Dizendo com as necessidades do povo, a boa administração da Justiça deve se constituir em instrumento de paz, quanto de ordem, de segurança individual e coletiva.

A existência do Judiciário, como poder autônomo, a par do Executivo e do Legislativo, assinala marco avançado na evolução jurídica dos povos, é indubitavelmente garantia dos direitos dos cidadãos, sem a qual não existe crescimento da vida democrática. Está, ademais, na consciência da Nação, que os juizes brasileiros, de uma forma geral, por sua independência e probidade, pela exação no cumprimento do dever, têm desempenhado com desvelo e sacrifício a nobre tarefa. Côncios da dignidade do Poder, que sabem não lhes pertencer qual *res privata*, exercem-no, com fidelidade ao sagrado compromisso da investidura, como serviço à augusta causa de decidir as contendas sociais, os dissídios com o poder, as súplicas pela liberdade e a honra. Na condição de prerrogativa eminente da soberania nacional, dá-se, na função judiciária, o exercício de um poder, de um comando, por via do qual é possível opor limite ao arbítrio do governo ou da legislatura, mas tal arbítrio deve ser tido, em princípio, como exceção, no Estado de direito, onde a presunção é do exercício da autoridade segundo a lei. Ademais, a independência assegurada à magistratura nacional, mediante as prerrogativas e garantias que a *Constituição da República* confere ao Poder Judiciário, não significa, nem pode justificar alheamento dos juizes à realidade do tempo em que vivem ou ao espírito da ordem jurídica que lhes incumbe aplicar, nem ainda autoriza indiferença, diante dos esforços nacionais, que se venham operando conjugadamente pelos órgãos dos outros dois Poderes da República, no sentido da construção de uma grande Pátria, livre e democrática. Órgãos de um dos Poderes do Estado, os tribunais e juizes, vivendo a experiência e as vicissitudes de suas funções, estão, assim, negavelmente, credenciados, perante a Pátria, para liderar debates e coordenar sugestões de reformas estruturais e funcionais desse Poder, com a objetividade que o interesse público exige, atentos, em especial, às realidades setoriais do complexo organismo judiciário brasileiro. Imprescindível, também, é certo, se faz a presença dos advogados, dos membros do Ministério Público, dos professores, dos juristas em geral, nesse amplo estudo, que deve ser marcado, todavia, pela objetividade e pelo realismo e jamais pelo insistente desejo do inacessível, diante da conjuntura do tempo e das dificuldades do País, que todos temos o dever de compreendê-las e juntar esforços para superá-las, com amor à Pátria, com fidelidade aos ideais de democracia e liberdade, dentro da ordem e da lei, sem o que não há salvação.

Penso, por isso mesmo, que as conclusões sobre pontos que devem ser ordenados legislativamente, ou acerca de regras legais que merecem modificações, para atender objetivamente às necessidades do bom funcionamento do Poder Judiciário, após metódico estudo, devem ser encaminhadas pelo próprio Judiciário, ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, quando deles dependerem as alterações. Ninguém poderá, ademais, com isenção, deixar de reconhecer, nos dias em curso, a receptividade existente, nos outros dois Poderes da República, com vistas ao exame de proposições concernentes ao complexo processo de Reforma do Poder Judiciário, cuja abrangência não se limita a meros aspectos estruturais, a direitos e deveres de magistrados e servidores, mas é, por igual, compreensiva, dentre outros, de profundas modificações na legislação processual, no sistema cartorário e até nos procedimentos materialmente administrativos da atividade judiciária.

Nessa linha de pensamento, quanto à possibilidade e à conveniência de os próprios Tribunais examinarem as situações das respectivas áreas de jurisdição, propondo as medidas objetivas, para a reforma de seus serviços judiciários, ao debate dos juristas e à consideração dos outros Poderes, bem assim dando execução às providências que tiverem, desde logo, como cabíveis, por atos administrativos, — o Tribunal Federal de Recursos vem realizando experiência no que respeita à sua organização e à da Justiça Federal de Primeira Instância.

Definiu-se, é certo, o itinerário, que se vem executando, após detida análise e profundas reflexões em torno da realidade da Justiça ordinária da União.

Assim, por primeiro, forçoso foi concluir que as deficiências na prestação jurisdicional da Justiça Federal de Primeira Instância não encontravam, na pessoa dos magistrados, as causas básicas.

Os Juizes Federais, em todo o território nacional, desde 1967, vêm, com dignidade, zelo e cultura jurídica, envidando os melhores esforços para que a instituição cumpra seu dever. Já em 1975, como membro de comissão designada pelo Tribunal Federal de Recursos, para os estudos preliminares, neste âmbito, de que resultou, por fim, o denominado 'diagnóstico' do Poder Judiciário, tive ensejo de declarar: Quanto à reforma na área da Justiça Federal, o levantamento efetuado revelou o expressivo número de feitos (superior a 200 mil) que tramitam nas Varas das Seções Judiciárias em todo o País, embora o esforço constante e o volumoso trabalho executado pelos juizes federais, que, nos últimos anos, vêm mantendo, em termos globais, média anual superior a quinhentas sentenças por magistrado. Na oportunidade, registrei: O crescimento do número de feitos na Justiça Federal, que atingiu em 1974 a cifra de cerca de 80 mil autuações, autoriza estimar para 1975 o volume de 90 mil novos processos.

Em verdade, as estatísticas dos anos seguintes confirmaram o ritmo sempre elevado das autuações na Justiça Federal, no País, registrando-se 94.198 em 1976, 88.931 em 1977, 89.957 em 1978, alcançando em 1979 a 83.427 feitos, sendo em 1980 de 88.655 o número dos novos processos.

De outra parte, conquanto volumosas as cifras representativas dos julgamentos, estiveram esses números sempre aquém dos referentes aos ajuizamentos, salvo nos dois últimos anos. Assim, em 1976, somaram os julgados de primeiro grau 56.889, 56.385 em 1977, 63.790 em 1978, 146.072 em 1979, e 111.303 em 1980.

É viável, pois, desde logo, observar que o volume dos julgamentos não desabona a atuação dos magistrados federais de primeiro grau; ao contrário, é indicativo de seu esforço permanente e de operosidade a proclamar-se.

Acontece, todavia, que o comportamento dos números, no paralelo estabelecido entre autuações e julgamentos, cada ano, até 1979, impunha ao analista da situação da Justiça Federal de Primeira Instância a conclusão de que medidas de base seriam necessárias para que, no País inteiro, esse organismo Judiciário produza todos os frutos que sua inspirada restauração estava efetivamente a desejar e para cujo empreendimento são capacitados seus cultos e honrados juízes.

Não estou, entretanto, entre os que admitem como solução o simples aumento do número de Varas das Seções Judiciárias da Justiça Federal de Primeira Instância agigantando-se o aparelho judiciário com complexo quadro de juízes e funcionários. Sempre entendi que a Reforma da Justiça Ordinária da União deveria partir de medidas baseadas, para tanto, em algumas considerações fundamentais, atinentes às causas de seu congestionamento, especialmente de natureza processual, para, em desdobramento, se proporem providências também de índole legislativa; somente após, seria de tratar-se da criação de novos cargos, onde necessários.

Na visualização do problema, inicialmente, releva ponderar que, em tal domínio do Judiciário, possuem a União Federal, as autarquias e empresas públicas federais seus foro privativo. Uma das partes, na relação processual civil, aí, é entidade de direito público federal, organismo internacional, Estado estrangeiro ou empresa pública federal, afastadas que foram de sua competência, pela *Emenda Constitucional n.º 7*, de 1977, as questões de direito marítimo e de navegação, inclusive a área, exclusivamente entre particulares, sem legítimo interesse federal. Em decorrência desse fato, conquanto, tecnicamente, se deva ter como reduzida, na batalha judicial, à condição de simples parte a entidade de direito público, submetida aos efeitos das decisões favoráveis ou contrárias, inequívoco se torna, porém, que as exigências do bem comum, que lhe incumbe imediatamente promover, hão de emprestar sempre a seus atos conteúdos e destinação transcendentais aos simples interesses de particular litigante na ordem civil, situando-os, em princípio, numa perspectiva do interesse público, pois, como magnificamente ensina o eminente professor gaúcho Ruy Cirne Lima, "o fim — e não a vontade — domina todas as formas de administração". Refletindo-se, assim, nesta lição judiciária, de forma preponderante, as relações de tensão permanente entre o Estado e o particular, entre o poder e a liberdade, a figura do bem comum se nos depara, de maneira imediata e ostensiva, aqui, a cada instante de decidir, e não apenas por forma mediata, consoante sucede, de ordinário, no de-

sate das contendas entre particulares. Se, de um lado, é de asseverar não ser possível o florescimento da vida democrática, sem a garantia dos direitos dos cidadãos contra o Estado, de outra parte, profunda meditação e grave responsabilidade, diante da Pátria, se propõe, no instante em que, dentre outros, com a aplicação da lei, pelo Judiciário, têm suspensa a eficácia ou são anulados atos praticados pelas autoridades federais, de largo alcance, numa visão do bem comum. Também, imenso cuidado se impõe, na mesma perspectiva, em relação aos desamparados da fortuna, que são tão numerosos, no Juízo Federal, a pleitear direitos, previdenciários ou de qualquer outra espécie, inclusive, desde 1969, de natureza trabalhista (*Emenda Constitucional n.º 1*, de 1969, art. 110), para que não ocorra, em virtude de sua desproteção econômica, lesão ao princípio da efetiva igualdade no processo, entre as partes, ao longo da luta judiciária que travam com as entidades de direito público.

De outra parte, não é possível, numa ordem de justiça social, imponha o Estado, ao indivíduo que lhe pede, com inteira razão, prestações de natureza alimentar, o sacrifício de aguardar largo tempo pelo julgamento de medidas processuais ou de recursos interpostos, por vezes, apenas, no cumprimento, pelo representante da Fazenda Pública, de mero dever de ofício, eis que as decisões recorridas, acerca de questão de direito, estão baseadas em pacífica jurisprudência dos Tribunais Superiores e assim sem qualquer viabilidade de lograrem êxito os apelos. A formulação do juízo de conveniência da interposição de recursos pela Fazenda Pública, no embate judiciário com particulares, a respeito de determinadas matérias, não se pode sujeitar a critérios idênticos aos dos indivíduos, quando entre si litigam. É que o critério da ação do Poder Público, ainda em Juízo, há de ser, exclusivamente, o do bem comum, inspirado pelos ideais da justiça social. Da mesma forma, o princípio legal da submissão da sentença desfavorável à Fazenda Pública ao obrigatório duplo grau de jurisdição não mais se justifica, com a amplitude vigente, especialmente, quanto a certas questões e também em função do valor da causa. Em realidade, o Ministério Público da União, que é, por igual, seu defensor em Juízo, e o patrocínio das demais entidades federais, compostos de procuradores ilustrados, têm condições, hoje, de produzir, de forma geral, trabalho eficiente, lúcido e vigilante. Nada justificava, pois, a esta altura, se congestionassem pautas de julgamento do Tribunal Federal de Recursos, com o reexame de sentenças que haviam dado, pela improcedência de execuções fiscais relativas a tributos e multas por infrações administrativas ou disciplinares, de pequeno valor, em que o acerto da decisão tenha sido, desde logo, admitido pelo defensor da Fazenda Pública, em não manifestando recurso. Haveriam de permanecer penhorados, entretanto, até se reapreciassem esses feitos, longo tempo já fluído, os bens, inclusive móveis, que, não raro, se deterioravam em depósitos públicos, com inequívoco gravame injusto aos executados indevidamente. Por igual, não tenho como admissível, nas demandas em que se postulam prestações de natureza alimentar, de pequeno valor, subam os autos à referida Corte, apenas, porque sujeita a sentença contrária à Fazenda Pública ao duplo grau de jurisdição, quando a justiça do decisório convence o legítimo repre-

sentante da entidade pública. Em matéria trabalhista, fazia-se necessária a autorização, aos que representam a pessoa administrativa reclamada, a transigir, ainda que para tanto prefixados limites, em função do valor da causa, possibilitando-se, dessa sorte, conforme é da essência do procedimento trabalhista, o acordo para pôr fim imediatamente ao litígio, com a entrega do que devido ao reclamante, cujo contrato de trabalho com a entidade pública federal se rescindiu. Subiam, então, ao T.F.R., em números avultados e cada vez maiores, tais reclamações, em alta percentagem, tão-só por força do recurso de ofício, amargando, desprotegidos da fortuna, o não-recebimento do que lhes cabia por justiça e de caráter alimentar, com a natural demora dos julgamentos, cujos resultados, de outra parte, na maioria dos casos, em nada favoreciam às entidades federais, que ainda arcavam com os ônus da correção monetária e juros de mora.

Da análise de tais realidades, neste plano de Poder Judiciário, verificou-se que cumpria se modificassem, dessarte, desde logo, regras processuais, tanto no concernente ao duplo grau de jurisdição, quanto a recursos, concedendo-se, outrossim, aos representantes das entidades federais, poderes para transigir em Juízo, independentemente de prévia autorização, de forma singular, caso a caso, oriunda das respectivas procuradorias-gerais. Não só. O aforamento de demandas pelas entidades federais não poderia deixar de submeter-se a juízos de conveniência, em atenção aos interesses do bem comum e a critério de índole econômica, porque é inconcebível, nesta quadra do tempo, que a União compareça a seu Juízo privativo, por ela mantido com recursos orçamentários, em ordem a demandar contra particulares, em causas que, mesmo se nelas vitoriosa, o ônus de seu processamento acabe por lhe tornar desfavorável o resultado. Penso que a introdução de critério de natureza econômica na formulação dos juízos de conveniência, por parte do Poder Público Federal, ao propor medidas judiciais na Justiça Federal de Primeira Instância, bem assim ao pretender recorrer de decisões desfavoráveis, ou sujeitar estas ao obrigatório reexame da instância superior, constitui problema de fundamental significação na Reforma da Justiça Federal de Primeira Instância.

Em verdade, levantamentos estatísticos, ao longo de anos, vêm comprovando superar a 60% o volume das execuções fiscais no todo das autuações neste ramo do judiciário brasileiro. Em estudo realizado pelo Tribunal, em 1979, numa massa de 150 mil processos cíveis, nas Seções Judiciárias dos Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, o que vale dizer, em quantidade que abrangia praticamente os processos relativos a dois anos de aforamentos na Justiça Federal, em todo o País, verificou-se, conforme demonstrativos fornecidos pelos serviços de computação de dados, que 101.949 feitos eram execuções fiscais, sendo de notar que, dessas, 65.645 de montante inferior a cinco valores de referência, estando, entre as últimas, ademais, 41 mil processos de valor não excedente a 1 mil cruzeiros. No particular, significativos se fazem os números, pois, se a União conseguisse ver processadas e julgadas todas as 65.645 execuções fiscais, arrecadaria, apenas, Cr\$ 77.982.500,00, enquanto as restantes execuções fiscais, somando 36.294, de montante superior

a cinco valores de referência cada uma, totalizariam, se levadas até final, a cifra de Cr\$ 1.873.782.500,00. O mesmo estudo revelou, quanto às ações de procedimento sumaríssimo, em número de 1.623, que 1.147, significando 62,90%, eram causas de até cinco valores-referência, registrando-se, no particular, 47,66% de demandas de valor entre 1 mil cruzeiros e um valor de referência. Também, num total de 2.274 reclamações trabalhistas existentes, entre os referidos 150 mil feitos, 56,98% era o percentual representativo de tais demandas abaixo de cinco valores de referência. Esses são apenas alguns números que, por si só, desde logo, estavam a evidenciar a existência, na Justiça Federal, de volume extraordinário de feitos de pequeno valor, os quais, entretanto, demandando regular processamento e final julgamento, congestionavam os serviços judiciais de primeiro grau, impossibilitando os magistrados de, desde logo, se ocuparem com as complexas causas que, também, embora em quantidade significativamente menor, são aforadas na Justiça Federal e exigem tramitação rápida, não só no interesse geral dos particulares quanto da Fazenda Nacional. A complexidade desses feitos, quer no atinente à prova, já no alusivo às teses de direito em debate, faz, em virtude da necessidade de os juízes despacharem todo o volumoso expediente, com que tais processos tenham morosa tramitação, o que, à evidência, não atende aos reclamos do bem comum, meta derradeira por igual da atividade dos juízes e tribunais.

De outra parte, o reflexo dessa situação dava-se, imediatamente, no Tribunal Federal de Recursos, com o afluxo de causas de pequeno valor, em via recursal ou por força do duplo grau de jurisdição, em altíssima percentagem. À Corte Superior, ainda nesse sentido, chegavam feitos da instância originária, onde a decisão dos Juízes Federais, em matéria exclusivamente de direito, estava baseada em *Súmulas* do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Federal de Recursos, os dois únicos Colégios Judiciais que dirimem as causas cíveis da União, suas autarquias e empresas públicas, salvo os de acidentes do trabalho.

Da análise detida dos motivos determinantes do congestionamento da Justiça Ordinária da União, era imperiosa, por instrumento legislativo, a edição de normas que evitassem o afluxo de processos desnecessários ao Tribunal Federal de Recursos e o aforamento de demandas pelas entidades federais, em primeira instância, desde que não se justifique, em face do valor da causa, a utilização do aparelho judiciário, que é mantido pela própria União Federal.

A comprovar a assertiva da conveniência de restringir, por exemplo, o acesso ao Tribunal do maior número possível de reclamações trabalhistas, enquadradas na regra do art. 110 da *Constituição*, decididas contra as entidades federais, em face da necessidade de imediata solução desses litígios, serve o fato, revelado no cadastramento de todos os processos existentes na segunda instância federal, a aguardarem julgamento, trabalho realizado pelo sistema de processamento de dados, que se implantou no T.F.R., a partir de outubro de 1979. Em uma massa de 20.328 feitos, a 25 de fevereiro de 1980, incluídos mais de 9 mil, que se encontravam na Subprocuradoria-Geral da República para parecer, as reclamações trabalhis-

tas atingiam a 1.008 recursos, ou 4,95% dos processos. Em expressivo volume, tratava-se de feitos, que haviam chegado ao Tribunal, tão-só por força do recurso de ofício, predominando os de pequeno valor. Neste particular, aliás, já se verificara, no levantamento feito no Rio e São Paulo, na massa de 150 mil ações, antes referido, que as reclamações trabalhistas, aí somando 2.274 processos, estavam distribuídas em 56,98% como causas inferiores a cinco valores de referência, sendo 50,48% de até um valor de referência.

Não seria admissível, de outro lado, especialmente em matéria trabalhista, não possibilitar a imediata solução dos litígios, realizando-se, acordo, que é da essência do seu procedimento, extinguindo-se desde logo, a demanda, na audiência de conciliação e julgamento. As causas de procedimento sumaríssimo, à sua vez, na Justiça Federal, não têm logrado possibilidade de se resolverem, mediante transação, o que, evidentemente, contraria a índole do sistema processual. Tudo isso, a rigor, porque aos procuradores das entidades públicas não se dava autorização geral para, desde logo, caso a caso, segundo seu prudente juízo, acordarem. No mesmo sentido, relativamente às desapropriações, cumpria diminuir o afluxo dessas demandas à segunda instância, quer modificando a regra do art. 28, § 1º., da *Lei das Desapropriações*, quanto à sujeição das setenças ao duplo grau de jurisdição, quer viabilizando-se o acordo, na audiência de instrução e julgamento. No particular, registro, também, tratar-se, em 1980, de outro ponto crítico no volume de processos em segunda instância, pois, dentre os 20.328 feitos cadastrados, até 25 de fevereiro de 1980, 2.068, ou seja, 10,17%, eram desapropriações que pendiam de julgamento, convindo referir que, desses, 1.158 estavam na Subprocuradoria-Geral da República, onde significavam alta percentagem dentre os processos aí aguardando parecer. Todos sabemos o elevado ônus com que arca a Fazenda Pública em juros compensatórios e correção monetária, precisamente, quando ocorre morosidade do procedimento expropriatório. De outro lado, nesta matéria, assim como sucede com as reclamações trabalhistas, com os casos de responsabilidade civil das entidades de direito público por ato ilícito praticado por seus servidores e ainda nas causas dos segurados da previdência social, quando sujeitas ao rito sumaríssimo em face do valor, a ninguém é lícito olvidar quanto de injustiça se perpetra contra os necessitados, os que perderam sua propriedade por utilidade pública ou interesse social, ou doentes que pedem amparo da previdência social, em tardando, por longos anos, a entrega do que lhes é, por justiça e de direito, devido.

Todas essas e muitas outras questões, que estão no saber e na experiência de todos os que oficiam no Juízo Federal, indicavam a necessidade de se adotar reforma de profundidade, quanto ao aforamento e processamento de causas neste importante domínio do Judiciário Federal.

Ressalto, por outro lado, que os estudos acerca dessa situação de congestionamento do Juízo Federal, indicavam, ainda, para a solução do problema, a necessidade de se criar espírito de alto entendimento entre a Administração Federal, direta e indireta, e a Justiça Ordinária da União, em seus dois graus, para que, dentre ou-

tros, a jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos seja seguida pela Administração, evitando-se venham os particulares prejudicados a avolumar as pautas da Justiça Federal com demandas que redundam em derrotas desnecessárias da Fazenda Pública. Isso mesmo, dentre outros, sinalizei em meu discurso de posse na Presidência do Tribunal, a 25 de junho de 1979, ao asseverar: Há, no particular, outra questão, ainda, que tenho como de básica importância. Nenhuma fórmula para a Reforma, em ambos os graus, da Justiça Ordinária da União, poderá solucionar, de maneira eficiente e consentânea com os interesses do bem comum, o seu funcionamento, com vistas a uma prestação jurisdicional célere, se não se criar, com apoio no princípio da harmonia entre os Poderes do Estado, um novo espírito de superior compreensão entre o Executivo e o Judiciário, em ordem a que a jurisprudência consolidada do egrégio Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos, acerca de questões do interesse imediato da Administração, seja por esta, através de seus órgãos competentes, também seguida e observada. Não é em realidade, admissível, na perspectiva do bem comum, que a ambos os Poderes incumbe promover, que, por exemplo, órgãos centrais de consulta ou assessoramento jurídico de sistemas, no plano da Administração, centralizada ou descentralizada, deixem de considerar a jurisprudência assente, por vezes, em súmulas ou decisões iterativas dos Tribunais Superiores, resultando, então, do aconselhamento jurídico dela destoante, prosseguir a Administração na prática de atos, já proclamados pelo Poder Judiciário, terminativamente, como em desacordo com as normas legais deles regentes. Esse fato tem acarretado a consequência, ao longo de anos, do aforamento, por particulares prejudicados, de milhares de demandas desnecessárias, com decisões, de ordinário, desfavoráveis à Fazenda Pública, as quais, entretanto, vêm a este Tribunal e avolumam suas pautas de julgamento, com imenso reflexo negativo na prestação jurisdicional, de referência aos demais feitos, onerando, além disso, pesadamente, o Erário Nacional e gerando injustiça às partes, por vezes, economicamente necessitadas, que devem sofrer o desgaste de uma contenda dessa natureza. Tal realidade, que se surpreende, notadamente, no julgamento de causas tributárias, previdenciárias e relativas a pessoal, não constitui, à evidência, em sentido próprio, fruto de desprezo ou desconsideração das autoridades administrativas para com os julgados dos Tribunais. É, ao contrário, tradição, que muito enobrece a Pátria, o cumprimento pontual dos mandados ou decisões judiciais, pela Administração Pública, civil e militar. No caso, o que sucede apenas é interpretação de norma aplicável, em descompasso com a exegese uniforme que já lhe hajam dado os Tribunais, em face da autonomia da instância administrativa.

E, mediante, observei: Em atendendo à jurisprudência uniforme dos Tribunais, não se compromete a independência da Administração, mas, apenas, seus atos decisórios se conformam à orientação sobre a matéria já consagrada e consolidada pelas Cortes Superiores. Isso, ademais, desde logo, se justificaria, inclusive, sob o ponto de vista da dinâmica dos Poderes do Estado, pois, em verdade, ao Judiciário, no exercício de sua competência constitucional, é

que cabe, em última análise, na aplicação das leis, ao dirimir conflitos de interesses, dizer, terminativamente, da sua exata exegese.

Pois bem, esse quadro, concretamente definido, da Justiça Ordinária da União, levou-nos a iniciar providências, no segundo semestre de 1979, junto à Administração Federal, com vistas a encará-lo como um autêntico desafio, encontrando-se o Tribunal, outrossim, com uma massa de mais de 22 mil processos para julgamento, incluídos cerca de 10 mil a aguardar o pronunciamento da Subprocuradoria-Geral da República.

Devo proclamar, por imperativo de justiça, entretanto, que a Administração Federal, especialmente, nas áreas relativas aos Ministérios da Fazenda, da Previdência Social, da Justiça, da Desburocratização, na Casa Civil da Presidência da República e no DASP, tem sido sensível às sugestões e providências solicitadas pelo Tribunal Federal de Recursos, no que concerne às medidas necessárias a obter-se o descongestionamento, a reforma da Justiça Ordinária da União. Anoto, nesse sentido, que, ainda no segundo semestre de 1979, expediram-se quatro Decretos-Leis acerca de anistia de débitos fiscais de pequeno valor originário, atingindo o teto de 3 mil cruzeiros, quanto aos da União Federal e da Previdência Social, e de 1 mil cruzeiros, referentemente aos da demais autarquias federais. É o que decorre dos *Decretos-Leis n.ºs 1687*, de 18 de julho de 1979; *1694*, de 6 de setembro de 1979; *1699*, de 16 de outubro de 1979, e *1736*, de 20 de dezembro de 1979. Da aplicação desses diplomas resultou o imediato arquivamento na Justiça Federal, em todo o País, de mais de 125 mil execuções fiscais. De outra parte, medida de alta significação veio a consubstanciar-se na *Portaria Ministerial n.º 608*, de 27 de julho de 1979, do ilustre Ministro da Fazenda, Dr. Karlos Richbieter, ordenando a sustação da cobrança judicial e a não-inscrição, como Dívida Ativa da União, de débitos para com a Fazenda Nacional, de valor originário igual ou inferior a 1 mil cruzeiros, com o que se pretendeu, assim, impedir novo congestionamento das Seções Judiciárias, ao se aforarem, como acontecia antes, execuções fiscais de pequeno valor. Posteriormente, a *Portaria n.º 188*, de 23 de março de 1980, já agora firmada pelo atual Ministro da Fazenda, Dr. Ernane Galvêas, elevou o referido teto para 3 mil cruzeiros. Não só. Colimando diminuir as atuações, no Juízo Federal, de execuções fiscais e de quaisquer demandas de pequeno valor, na conformidade do mesmo objetivo e em virtude de entendimentos havidos entre a Presidência do Tribunal Federal de Recursos, o Sr. Ministro Extraordinário para a Desburocratização e o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, foi editado, a 23 de junho de 1980, o *Decreto-Lei n.º 1793*, que autoriza o Poder Executivo a determinar o não ajuizamento, pela União, autarquias federais e empresas públicas, de ações de valor igual ou inferior a vinte Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, ressalvados os mandados de segurança e as desapropriações.

Outra medida de alta significação, no concernente ao descongestionamento da Justiça Federal, particularmente na Seção Judiciária do Estado de São Paulo, foi a decorrente da extinção da figura do devedor remisso, *ut art. 5º*, do *Decreto-Lei n.º 1715*, de 22 de no-

vembro de 1979, evitando-se, assim, o ajuizamento de centenas de mandados de segurança, para não prevalecerem as sanções administrativas conseqüentes às respectivas declarações, que antiga e pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (*Súmulas* n.º 70, 323 e 547) e do Tribunal Federal de Recursos considerava inconstitucionais. Além disso, a recente *Portaria Ministerial* n.º 314, de 3 de setembro de 1980, bem de tornar sem efeito os atos declaratórios de devedor remisso anteriores ao referido *Decreto-Lei* n.º 1715, de 22 de novembro de 1979, em virtude do que restaram sem objeto os mandados de segurança onde eram impugnados esses atos administrativos.

Por outro lado, o disposto na *Lei Complementar* n.º 37, de 13 de novembro de 1979, em revogando o art. 130 e parágrafos, da *Lei Complementar* n.º 35 de 1979, assegurou medida legislativa de extraordinário reflexo, obstando a transferência, para a Justiça Federal, de competência em matéria de acidentes de trabalho, nas hipóteses consignadas no dispositivo em alusão, inscrito na *Lei Orgânica da Magistratura Nacional*, e que, a partir de 15 de novembro de 1979, carrearia, para o âmbito da Justiça Ordinária da União, carga de trabalho insuportável, agravando, sensivelmente, a situação de congestionamento de feitos, de forma particular, nas quatro maiores Seções Judiciárias. A iniciativa do Tribunal Federal de Recursos mereceu pronta acolhida do então Ministro da Justiça, o saudoso Senador Petrônio Portella, convertendo-se, após novos estudos, de que resultaram outras regras inseridas no mesmo texto, estas por proposta do egrégio Supremo Tribunal Federal, no primeiro diploma modificativo da *Lei Orgânica da Magistratura Nacional*.

Coroando a série de providências legislativas, até agora já adotadas, que contribuirão para o real descongestionamento da Justiça Ordinária da União, importa referir a *Lei* n.º 6.825, de 22 de setembro de 1980, ao estabelecer normas para maior celeridade dos feitos, no Tribunal Federal de Recursos e na Justiça Federal de Primeira Instância, cujo anteprojeto foi encaminhado à consideração do Senhor Presidente da República, pelo Tribunal Federal de Recursos, com o ofício n.º 86/GP, de 23 de abril de 1980, transformado em Projeto de Lei, com mensagem ao Congresso Nacional assinada a 23 de junho de 1980. Nesse diploma estão consubstanciadas, precisamente, as alterações no sistema do obrigatório duplo grau de jurisdição, estabelecendo-se que o disposto no art. 475, itens II e III, do *Código de Processo Civil*, não se aplica a sentença proferida contra a União e autarquias federais nas causas de valor igual ou inferior a cem Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, adotando-se igual alçada nas reclamações trabalhistas. Nas desapropriações movidas pela União, suas autarquias e empresas públicas federais ou por sociedades de economia mista, mediante delegação, a sentença somente se sujeita ao duplo grau de jurisdição, quando condenar o desapropriante em quantia superior a trinta vezes o valor oferecido na inicial. Nas causas referentes à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização, a sentença só é submetida ao duplo grau de jurisdição, se nela se discutir matéria constitucional.

No concernente aos recursos, a Justiça Federal, restabeleceu-

se o denominado recurso de alçada, nas causas de pequeno valor, assim consideradas aquelas de valor igual ou inferior a cinquenta Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional. Das sentenças, nesses casos, a teor do art. 4º e parágrafos, da Lei nº 6.825, de 22 de setembro de 1980, só se admitirão embargos infringentes do julgado e embargos de declaração, deduzidos, perante o mesmo *Julzo Federal*. As medidas em alusão respeitam, imediatamente, às providências destinadas a reduzir o afluxo de processos, por força do obrigatório duplo grau de jurisdição, ou, em grau de recurso, quando de pequeno valor a causa, ao Tribunal Federal de Recursos. No que concerne ao art. 4º referido, se é certo que o *Código de Processo Civil de 1973* não manteve a disposição do art. 839, do *Código do Processo Civil de 1939*, em face da nova sistemática dos recursos, não é menos exato que, na Lei nº 6.825, de 1980, se cogita de medidas especiais, de natureza processual, ligadas à Reforma da Justiça Ordinária da União, que venham possibilitar o descongestionamento do Tribunal Federal de Recursos. Quanto ao art. 839, do *Código de Processo Civil de 1939*, ademais, escreveu João Claudino de Oliveira e Cruz, precisamete, “teve como razões inspiradoras, segundo os comentadores da lei, motivos de ordem econômica e intuítos ponderáveis de evitar o acúmulo de causas de pequeno valor em grau de recurso, asoberbando os serviços dos tribunais superiores”. (*in* Dos Recursos no Código de Processo Civil)². Na espécie, assim, os motivos então invocados crescem de ponto, pois, sempre, nas causas cíveis, na Justiça Federal, uma das partes é a União, autarquia federal ou empresa pública federal, não se tratando, nesse âmbito do Judiciário, de meras ações entre particulares.

De outro lado, em realidade, qual antes anotei, não se justificava congestionar, conforme vinha sucedendo, as pautas de julgamento do Tribunal Federal de Recursos com causas de diminuto valor, em prejuízo da celeridade do julgamento de demandas complexas e de alta significação, quanto ao valor e às teses de direito nelas discutidas. Releva, ademais, conotar que, nas hipóteses do art. 485, do C.P.C., a sentença de mérito, nessas causas de pequeno valor, à evidência, poderá ser rescindida pelo Tribunal.

De referência aos recursos, outra modificação resulta do art. 3º da Lei nº 6.825, de 1980, ao acrescer ao art. 520, do *Código de Processo Civil*, caso novo de apelação, com efeito apenas devolutivo, nas causas em que a União, entidades autárquicas ou empresas públicas federais forem interessadas, na condição de autoras, rés, assistentes ou opoentes, “quando interposta de sentença que decidiu questões predominantemente de direito, com fundamento em súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Federal de Recursos”. Nessas hipóteses, a rigor, em face do art. 90, § 2º, da *Lei Complementar n.º 35*, que estabelece poder o relator, no T.F.R., negar seguimento aos recursos contrários a súmula do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Federal de Recursos, não seria, em realidade, de admitir-se apelação das sentenças versando questões predominantemente de direito e fundadas em súmula, reservando-se, apenas, às partes, inadmitida a apelação, o agravo de instrumento para tentar demonstrar que a fundamentação do decisório de primeiro grau não deveria basear-se na súmula invocada. Acontece,

porém, que, na prática, a experiência está a aconselhar se garanta à parte irresignada, desde logo, a apelação, se a causa for de valor superior a cinquenta Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, para que os autos principais subam ao Tribunal, quando, então, o relator, — se realmente verificar que a súmula foi aplicada, com propriedade, à espécie, apoiado no art. 90, § 2º, da *Lei Orgânica da Magistratura Nacional*, — de imediato, poderá negar seguimento ao recurso, evitando-se, ademais, o duplo trabalho de processar o agravo de instrumento e, provido este, apenas para determinar a subida da apelação, com vistas a melhor exame da matéria, também essa se haja de processar na instância originária. Ademais disso, dentro da compreensão saudável de que as súmulas devem estar sujeitas a revisão, dar-se-á ao relator da apelação, sempre, a oportunidade de rever a questão de direito, por vez, à luz de fundamentos novos e valiosos, propondo, quiçá, a modificação do entendimento assentado, se se tratar de súmula do próprio Tribunal. Nesses casos, tudo está a aconselhar, efetivamente, possua o recurso apenas efeito devolutivo, não se impondo à parte vencedora, que teve, em favor de sua tese de direito, acolhida na sentença, súmula do Tribunal Federal de Recursos ou do Supremo Tribunal Federal, o ônus de esperar, às vezes, por longo tempo, o julgamento da apelação e a execução do decisório. Ademais, com o efeito só devolutivo conferido ao recurso, em casos de tranqüila jurisprudência das Cortes Federais mencionadas, ficam as partes sem o estímulo com que, freqüentemente, recorrem, apenas, para impedir, pelo efeito suspensivo, a execução mesmo provisória da sentença.

Prevê, ainda, o art. 5º da dita Lei, possam os representantes judiciais da União, suas autarquias e empresas públicas federais transigir para terminar o litígio, nas causas, salvo as de natureza fiscal e as relativas ao patrimônio imobiliário da União, de valor igual ou inferior a cem Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, mediante condições a serem estabelecidas pelo Poder Executivo, providência essa da mais alta significação, como antes referi, para a celeridade dos processos no Juízo Federal de primeiro grau, viabilizando o acordo, que há, assim, de ser estimulado pelos Juízes, máxime, nas reclamações trabalhistas, nas demandas de benefícios da previdência social, nas ações de procedimento sumaríssimo e mesmo nas desapropriações. Não só a Fazenda Pública com isso se beneficiará, como principalmente os particulares, e, em especial, os desprotegidos da fortuna que postulam no Juízo Federal, deixando de aguardar, com a angústia dos que sofrem, por tempo, para eles, interminável, em face de sua extrema necessidade, em ordem de receberem o que lhes for devido, ou por eles, desde logo, aceito.

A imediata aplicação dos arts. 1º e 2º da *Lei n.º 6.825*, de 22 de setembro de 1980, aos processos que aguardavam julgamento no T.F.R. e a ele remetidos, tão-só, por força do duplo grau de jurisdição, atingiu, desde logo, a 1.115 feitos, consoante a informação do serviço de processamento de dados, excluídos os mandatos de segurança que, conforme assento regimental, adotado pela Corte na *Resolução n.º 25*, de 30 de setembro de 1980, não serão objeto de incidência do novo diploma legal.

A par dessas disposições legislativas, o Ministério da Fazenda, com a assistência da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, expediu, além da já referida *Portaria n.º 314*, de 3 de setembro de 1980, as *Portarias n.º 188*, de 23 de março de 1980, e *375*, de 18 de novembro de 1980, ordenando a sustação da cobrança judicial de débitos de valor igual ou inferior, respectivamente, a 3 mil cruzeiros e 12 mil cruzeiros.

De outra parte, o Tribunal, atento à necessidade de modernizar os serviços de apoio à atividade judiciária, iniciou, no segundo semestre de 1979, os estudos para a implantação do sistema de processamento de dados, principiando, já a 19 de novembro do mesmo ano, o cadastramento dos processos, operação essa concluída em março de 1980, segundo a metodologia própria, de referência a todos os feitos pendentes de julgamento, incluídos os que se encontravam na Subprocuradoria-Geral da República.

Foi, a partir daí que se tornou, então, possível proceder, com base em dados concretos e confiáveis, aos estudos para a introdução da especialização na Corte, prevista na *Emenda Constitucional n.º 7*, de 1977, e na *Lei Complementar n.º 35*, de 1979, e definida em o novo Regimento Interno, que está em vigor desde 23 de junho de 1980.

Os números revelados pelo computador permitiram análise detida da situação dos feitos no Tribunal e, em decorrência, a confirmação de critérios objetivos a presidirem a adoção de áreas especializadas.

Nessa ordem, graças ao processamento de dados, foi possível, assim, implantar, em concreto, a especialização, sem qualquer solução de continuidade nos trabalhos do Tribunal, que não suspendeu suas sessões, para esse fim, em qualquer momento. Redistribuíram-se, a 23 de junho de 1980, automaticamente, aos Ministros, levando-se em conta a correspondente área de especialização, com a comodidade resultante da simples expedição de listagens dos feitos, pelo computador, 22.579 processos, incluídos os que estavam ainda na Subprocuradoria-Geral da República, somando estes mais de 10 mil feitos. Suplemento do *Diário da Justiça*, publicado a 11 de agosto de 1980, com 963 páginas, estampa a situação de todos os processos. Passou-se, a seguir, a realizar a distribuição ordinária dos novos feitos pelo computador, bem assim o controle de andamento dos processos, por suas fases, desde aí, se está regularmente procedendo por computação eletrônica, mediante cujo sistema, outrossim, as partes podem colher as respectivas informações, na Secretaria da Corte. Franqueado, de outro lado, ao público já está, assim, o acesso às informações, inclusive, com a interligação dos subsistemas de processamento de dados, do T.F.R. e das Seções Judicárias de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, onde já implantados, isso a partir de 31 a 30 de março de 1981, respectivamente, de tal sorte que as partes, desde os terminais do computador, no Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, poderão acompanhar a situação dos processos de seu interesse no Tribunal. Além disso, será possível, diretamente do Tribunal, colher do terminal em Brasília, informações sobre o andamento dos processos nas Varas

das mesmas Seções Judiciárias, logo, aí, se implantem, também, os registros eletrônicos das fases dos feitos. De acordo com o Projeto DATAJUS, que o Tribunal mantém com a empresa DATAPREV, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social, esperam-se, para o próximo semestre, talvez, os estudos referentes à implantação do subsistema de processamento de dados, na Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, sendo de registrar, em face da experiência já adquirida nesse setor, que os trabalhos de cadastramento dos feitos e de implantação das instalações, em Porto Alegre, decorreram, em breve tempo, pois, iniciados em janeiro de 1981, vieram a inaugurar-se, oficialmente, a 30 de março passado.

Em decorrência disso, se, pelo computador, já foi viável ao Tribunal obter elementos estatísticos complementares para sugerir providências legislativas, consoante aconteceu em 1979 e 1980, e proceder à sua mencionada reorganização funcional, certo é colimar-se, pelo mesmo sistema, num processo dinâmico, sua aplicação, também, à ampla comunicação e distribuição de informações, em serviços diretos e imediatos, às partes litigantes, às entidades federais, que poderão inclusive possuir terminal em suas Procuradorias-gerais e regionais, e aos interessados. Trata-se, ademais, de procedimento em virtude do qual a Corte, que possui jurisdição nacional, cria as condições de aproximação, cada vez mais fácil, às partes.

No que concerne à 'especialização' assim introduzida no Tribunal Federal de Recursos, cumpre notar que não se modelou pelo tipo tradicional dos tribunais estaduais, cujas Câmaras se dividem em 'cíveis' e 'criminais', por inoportuno dito sistema, nesta Corte, eis que a matéria criminal, nela não ultrapassa a 10% dos feitos distribuídos cada ano. Consagrou-se sistema em que se pretende conciliar a afinidade de matérias com a necessidade de partilha equitativa de trabalho entre as duas Seções especializadas, cada uma composta de três Turmas de quatro Ministros. Cada Seção integrasse, pois, por 12 ministros, sendo uma presidida pelo Vice-Presidente do Tribunal e a outra pelo Corregedor-Geral da Justiça Federal, estes apenas com voto de qualidade.

Dessa sorte, ressalvada a competência do Plenário (de 27 membros), não sujeita a especialização, o *Regimento Interno* definiu as áreas especializadas do Tribunal, em seu art. 10 e parágrafos, nos seguintes termos:

"Art. 1º A competência das Seções e das respectivas Turmas que as integram (art. 2º, itens II e III, e §§ 2º e 3º) é fixada de acordo com as matérias que compõem a correspondente área de especialização.

§10. À Primeira Seção cabe o processo e julgamento, no Tribunal, dos feitos relativos:

- I - a servidores civis e militares, regidos por normas estatutárias ou pelas disposições do direito do trabalho;
- II - a licitação e concursos públicos;
- III - a nulidade ou anulabilidade de atos administrativos, salvo

quando a matéria estiver expressamente prevista na competência da Segunda Seção;

IV - ao ensino superior;

V - a inscrição e exercício profissionais;

VI - à nacionalidade, inclusive a respectiva opção, e à naturalização;

VII - a benefícios previdenciários;

VIII - ao domínio e posse, salvo quando se trate de desapropriações;

IX - à locação de imóveis;

X - à responsabilidade civil;

XI - à competência em matéria de acidente de trabalho, de família e sucessão e registros públicos.

§ 2º À Primeira Seção incumbe ainda julgar a matéria penal em geral, ressalvados os casos de competência originária do Plenário.

§ 3º À Segunda Seção cabe o processo e julgamento dos feitos relativos:

I - a impostos, taxas e preços públicos;

II - a contribuições de qualquer natureza;

III - a multas de qualquer natureza;

IV - a direitos reais sobre coisa alheia;

V - a desapropriações, diretas e indiretas;

VI - à propriedade industrial;

VII - à constituição, dissolução e liquidação de sociedades, inclusive à competência em matéria falimentar”.

Deferido pela *Lei Complementar n.º 35*, de 1979, ao Tribunal, dispor em seu Regimento Interno sobre a especialização, fácil será, no curso do tempo, proceder a correções que, por certo, se farão necessárias, tendo em conta as naturais alterações que se verificarem no afluxo de processos ao T.F.R., modificando-se os números quanto às diversas espécies, bem assim em decorrência dos resultados da aplicação da *Lei n.º 6.825*, de setembro de 1980, e do *Decreto-Lei n.º 1.793*, de 23 de junho de 1980.

De outra parte, em razão de Convênio com o PRODASEN, órgão do Senado Federal, o Tribunal trabalhou, intensamente, em 1980, na implantação de outro sistema de processamento de dados, com vistas a, segundo a metodologia adequada, iniciar o armazenamento definitivo, no Banco de Dados, de sua Jurisprudência, facilitando-se, assim, a respectiva pesquisa e recuperação das informações, não só no interesse dos membros da Corte, mas de todos os que logrem acesso aos terminais do PRODASEN, nos Estados. Meu entendimento, no particular, é no sentido de que o arquivamento de informações jurisprudenciais em meio magnético não pode desvincular-se do fim prático a que se destina, sendo indispensável ocorram a ‘qualidade’ e a ‘precisão’ das informações e a possibilidade de sua rápida recuperação. O terminal deve constituir, pois, instrumento de trabalho de pronto acesso, para proporcionar elementos que acelerarão os julgamentos dos feitos.

Ao término de 1980, já se concretizou essa importante meta,

sendo armazenados, em dezembro passado, os primeiros 635 arestos do Tribunal Federal de Recursos, número esse hoje elevado para 5.311. De acordo com o 'Projeto do Usuário — T.F.R.', aprovado no último trimestre do ano findo, onde se dispõe, também, sobre a alimentação permanente do Banco de Dados — J.T.F.R., o PRODA-SEN compromete-se a armazenar cem documentos, por dia, de informação jurisprudencial do Tribunal, o que significa a necessidade de ser obtida a produção de, no mínimo, igual número de documentos, segundo a metodologia específica, pela Subsecretaria de Análise, da Secretaria de Informática e Documentação da Corte, objetivo que cumprirá alcançado neste ano de 1981 e, de forma constante, para o futuro. Os trabalhos estão sendo orientados com vistas a fornecer informações relativas aos julgamentos, contemporaneamente à sua publicação; à medida do possível, será alimentado o Banco de Dados, também, com as decisões dos anos anteriores. Nesse sentido, os acórdãos, já no Banco de Dados, são referentes às audiências de publicação a contar de agosto de 1980.

No particular, a sistemática seguida resultou dos estudos e debates efetuados, com a participação de Ministros e funcionários do Tribunal, de técnicos do PRODASEN e de advogados. Concluiu-se pela conveniência da criação de um Catálogo de Jurisprudência do Tribunal Federal de Recursos, já aprovado, também, pela Subsecretaria de Análise do Senado Federal. Esse documento deverá ter significativa importância no desenvolvimento dos trabalhos de alimentação do Banco de Dados — J.T.F.R. do PRODASEN.

O Banco de Dados — J.T.F.R., como antes referido, pretende incluir gradativamente todas as decisões passadas e futuras, do Tribunal Federal de Recursos, contando, para tanto, com a alimentação contínua de informações fornecidas pela Subsecretaria de Análise deste Tribunal. No arquivo J.T.F.R., do Banco de Dados, estarão assim as informações sobre o acervo relativo aos acórdãos e súmulas do Tribunal Federal de Recursos, as quais são enviadas pela Subsecretaria de Análise da Secretaria de Informática e Documentação desta Corte, de conformidade com o documento respectivo de informação cuja estrutura foi devidamente aprovada e está sendo utilizado — o Fatt.

No que concerne ao Catálogo de Jurisprudência do T.F.R., cumpre entender que sua formação obedece ao critério de classificação por 'matéria/assunto', dentro dos parâmetros gerais utilizados para pesquisa atual nos arquivos manuais dos Tribunais Superiores. Cada termo é formado por um máximo de três níveis, sendo que os membros de segundo e terceiros níveis estão, na relação, antecidos por dois ou três asteriscos, respectivamente, possuindo, também uma codificação que corresponde a todo o termo, ou seja, a todos os níveis do mesmo termo. O Catálogo será passível de revisão periódica, em ordem a nele se acrescerem novos termos.

A alimentação do Banco de Dados — J.T.F.R. far-se-á segundo rotina já definida no Projeto do Usuário — T.F.R., com o envio, pelo Tribunal, dos formulários analíticos de transcrição de textos — Fatt, tarefa cuja execução envolve as Subsecretarias de Análise e de

Documentação, ambas da Secretaria de Informática e Documentação dessa Corte. Incumbe, nesse sentido, à primeira, basicamente, o preenchimento dos referidos Formulários, procedendo, para tanto, com uma equipe de dez funcionários — bacharéis em Direito, à análise dos acórdãos, catalogando-os e indexando-os, com a utilização do referido Catálogo e também do *Thesaurus* da Subsecretaria de Análise do Senado Federal. Cabe-lhe, ainda, a pesquisa no fichário convencional, para localização de eventuais precedentes, a serem inseridos no Banco de Dados, devendo sempre mencionarse, no Fatt, a identificação do volume encadernado, inclusive com a respectiva página, onde se encontra, no Tribunal, o inteiro teor de documento jurisprudencial. À sua vez, à Subsecretaria de Documentação incumbirá manter atualizadas “a separação, classificação e preparação dos acórdãos para encadernação; a identificação dos volumes; a encadernação e arquivamento dos acórdãos”.

Releva, no particular, por igual, referir a conveniência de ser adotada, progressivamente, na elaboração das ementas dos novos acórdãos, a técnica do Catálogo, para que, desse modo, de forma mais rápida, possa a Subsecretaria de Análise completar os elementos constitutivos da informação para o Banco de Dados — J.T.F.R.

Quanto maior for o volume de acórdãos enviados, segundo a metodologia adequada, ao aludido Banco de Dados, à evidência, maior será o proveito a retirar-se, na execução dos trabalhos judicantes da Corte, a par da contribuição significativa que o Tribunal estará dando aos meios judiciários do País e aos pesquisadores da jurisprudência com acesso aos terminais do PRODASEN. Possibilita-se, dessa maneira, também, a consecução de um outro objetivo, qual seja, a divulgação da jurisprudência de um Tribunal com jurisdição nacional. Trata-se, a meu sentir, de tarefa que há de merecer, daqui para o futuro, interesse cada vez maior da administração da Corte, em ordem a se dotarem de recursos suficientes, de pessoal e instalações, as Subsecretarias de Análise e Documentação do Tribunal Federal de Recursos.

No que respeita à pronta recuperação das informações, de referir é a existência, além do catálogo, de um *Manual do usuário* do Banco de Dados — J.T.F.R., aprovado em dezembro do ano passado. No setor do terminal do PRODASEN, da Subsecretaria de Documentação do Tribunal, já é possível a pesquisa em torno do acervo de informações armazenadas sobre a jurisprudência desta Corte.

Ainda referentemente ao tratamento da Jurisprudência do Tribunal, intensos são os trabalhos destinados à edição das *Súmulas da Jurisprudência Predominante*, matéria esta que mereceu, outrossim, disciplina especial em o novo *Regimento Interno*. Trinta e nove novas *súmulas* foram expedidas, em 1980, possuindo o T.F.R., presentemente, 82 *súmulas* de sua Jurisprudência.

O Tribunal vem obtendo resultados altamente satisfatórios com a aplicação do art. 90, § 2º, da *Lei Complementar n.º 35*, de 1979, segundo o qual, no T.F.R., “o relator julgará pedido ou recurso que manifestamente haja perdido objeto, bem assim mandará arquivar ou negará seguimento a pedido ou recurso manifestamente

intempestivo ou incabível ou, ainda, que contrariar, em questões predominantemente de direito, súmula do Tribunal ou do Supremo Tribunal Federal", dessa decisão cabendo agravo regimental. Em 1980, atingiu a 1.660 o número de decisões tomadas com base no referido dispositivo, o que representou 12,5% do total dos julgamentos. Contribuição realmente positiva empresta à elaboração das novas súmulas a Comissão de Jurisprudência, no desempenho de suas atribuições regimentais de velar pela expansão, atualização e publicação da *Súmula da Jurisprudência Predominante* do Tribunal, supervisionando, também, "os serviços de sistematização da jurisprudência, sugerindo medidas que facilitem a pesquisa de julgados ou processos" (*Regimento Interno*, art. 44, incisos I e II). Importantes, ademais, as tarefas, nesse particular, da Assessoria de Jurisprudência, para a pesquisa do material indispensável à elaboração das súmulas. Vem-se realizando, outrossim, entrosamento entre a Assessoria de Jurisprudência e a Subsecretaria de Análise, encaminhando esta, desde logo, àquela as informações que considerar úteis, quanto a precedentes sobre mesma matéria, com vistas ao específico estudo de processo de *súmula*, onde couber.

De outra parte, na reestruturação das unidades da Secretaria, em 1980, preocupou-nos a nova organização dos serviços de classificação, catalogação e guarda dos acórdãos do Tribunal. A antiga Subsecretaria de Jurisprudência integrou-se à Subsecretaria de Documentação, unidade da nova Secretaria de Informática e Documentação, que centraliza, atualmente, todos os documentos de doutrina, de jurisprudência e do antigo Arquivo. Com a ampliação, pois, do âmbito da Biblioteca do Tribunal, não obstante o aumento significativo da área que foi destinada a seus serviços, no embasamento do Edifício-Sede, já se faz necessário novo redimensionamento dos espaços utilizáveis, para que as tarefas confiadas à atual Subsecretaria de Documentação possam ter sua normal execução, mantendo-se todo esse acervo em condições de fácil acesso, devidamente classificado e guardado, permitindo, por igual, partir para a análise e tratamento dos documentos que constituirão, à sua vez, a verdadeira 'memória' do Tribunal. Pensa-se, nesse sentido, na implantação, em breve tempo, de processos de microfilmagem de documentos do Arquivo e de Jurisprudência. Reservou-se, também, na Subsecretaria de Documentação, cuidado especial em relação aos documentos jurisprudenciais, que vêm recebendo tratamento novo, segundo metodologia adequada a permitir pronta pesquisa dos acórdãos.

No que concerne à divulgação da jurisprudência do Tribunal, além da publicação de quatro volumes da *Revista do T.F.R.* contendo 204 acórdãos, prosseguiu-se, em 1980, com a edição do *Ementário*, iniciada em 1979, que, em 11 volumes, publicou 4.350 ementas dos arestos da Corte, distribuídas de acordo com os ramos do Direito. Além disso, em 1980, o *Boletim do T.F.R.* distribuído, internamente, no Tribunal, à Justiça Federal e às Procuradorias Regionais da República, e, por último, à Procuradoria-Geral da Previdência Social, principiou sua circulação, enfeixando, em 12 números, um total de 662 ementas de julgados, significando informação pronta,

após poucos dias do pronunciamento do Tribunal, a todos os seus membros, aos Juízes Federais, em todos os Estados, e às Procuradorias das entidades referidas. Com isso, colima-se não só a uniformidade nas decisões dos órgãos julgadores do Tribunal, como também manter os magistrados federais de primeiro grau atualizados, no que concerne ao pensamento do T.F.R., de referência a matérias por vezes pendentes de sua apreciação. Também, facilitando-se o acesso a essas informações, por parte da Administração, pretende-se obter diminuição do número de aforamentos desnecessários, pois estarão as entidades a par da orientação do T.F.R. e, como é de esperar, procederão conforme o entendimento do órgão jurisdicional competente para decidir das causas do interesse da União, autarquias e empresas públicas federais.

Vê-se, dessa sorte, que já se ampliou, sensivelmente, em 1980, a divulgação oficial dos julgamentos da Corte, inserindo-se, nos três referidos veículos de divulgação, informações da jurisprudência do T.F.R. da ordem de 5.216, o que significa elevada percentagem em confronto com os processos julgados e os arestos publicados. Releva conotar, nessa linha, que numerosas Revistas de alto conceito nos meios jurídicos do País estão também publicando, com regularidade, decisões do Tribunal. Vem, ademais, a *Revista do T.F.R.* no corrente ano, sendo publicada, mensalmente.

Constitui esse ponto, aliás, motivo de constante preocupação. Anotei-o, em meu discurso de posse na Presidência do Tribunal, nestes termos: De igual maneira, é mister se criarem estruturas e meios, para que as decisões tomadas pelos órgãos judicantes do Tribunal possam ser conhecidas, de imediato, pelas partes, inclusive, pelos órgãos interessados da complexa máquina administrativa federal, que, nesta Corte, vê dirimidos seus conflitos, especialmente, com os particulares. Noutro passo, afirmei: A circulação periódica de Boletins Internos, facilitando o conhecimento rápido, pelos membros do Tribunal, das decisões das Turmas Julgadoras e do Pleno, com o envio de idêntico material de informação aos Juízes Federais, em todo o País, constituirá, do mesmo modo, fator positivo, no esforço para abreviar os julgamentos, a par de publicações regulares de ementários da jurisprudência do Tribunal.

Também a Assessoria de Imprensa do Tribunal concorreu para a divulgação dos trabalhos da Corte, sendo publicadas, nos principais órgãos de Imprensa do país, além de transmitidas por emissoras de rádio ou televisão, 4.115 notícias redigidas sobre julgamentos e outras atividades do T.F.R. e do Conselho da Justiça Federal, registrando-se 121 'entradas', como participação no programa 'A Voz do Brasil', compreendidas entrevistas diretamente gravadas no Tribunal por repórteres da Empresa Brasileira de Notícias — E.B.N. inclusive com o Presidente da Corte, e notícias mediante envio de *release*. Penso que os Tribunais, como órgãos da soberania nacional, devem comunicar-se com a comunidade, tornando a Administração, os meios jurídicos interessados e os jurisdicionados em geral devidamente informados de suas decisões. Esse procedimento em nada poderá afetar a independência de seus juízes e muito contribuirá para diminuir o número de causas desnecessárias.

Completou-se, ademais, em 1980, a reformulação do sistema de apoio aos julgamentos, simplificando-se rotinas que eram responsáveis pela excessiva demora na publicação dos acórdãos e descentralizando-se, pelas Secretarias das Turmas, Seções e Plenário, a coordenação dos julgados respectivos. Já está sendo possível, a esta altura, a publicação de expressivo volume dos acórdãos, em período inferior a um mês, a contar dos julgamentos. Por si só, os números são indicativos das conseqüências das mudanças introduzidas. Em 1978, publicaram-se 6.530 arestos, embora o número de julgamentos tenha atingido a 8.693 processos. Em 1979, o Tribunal julgou 10.271 feitos, alcançando, ao término do ano, a publicação de acórdãos a cifra de 11.490 arestos, datando do segundo semestre o início da referida reestruturação dos serviços. Em 1980, até 30 de setembro, os julgamentos somaram a 8.461 processos, incluídos 1.244 que os Relatores decidiram por despacho, com base no art. 90, § 2º, da *Lei Orgânica da Magistratura Nacional*, mediante a aplicação das 43 *Súmulas da Jurisprudência Predominante* da Corte, então editadas, atingindo a publicação de acórdãos, até a mesma data, a seu turno, 8.376 arestos. Ao final do ano, totalizando os julgamentos 13.198 feitos, lavraram-se 12.844 acórdãos e ainda se publicaram 1.660 despachos, com base no art. 90, § 2º, da *Lei Orgânica da Magistratura Nacional*, o que soma 14.504 decisões publicadas. De outra parte, é de notar que, em 1980, devolveram-se aos Juízos de origem 13.062 processos.

Se os números expressam o volume do trabalho que o Tribunal vem desenvolvendo, a previsão é ainda de sensível aumento na produção da Corte, por virtude da posse dos oito novos Ministros e da implantação das Seções especializadas, a 23 de junho de 1980. Em realidade, no ano passado, nos dois últimos meses precedentes ao recesso de julho, foram julgados 2.039 processos. Somente em agosto e setembro, dentro do novo sistema, a produção já logrou acréscimo superior a 50%, em relação ao bimestre anterior, somando os julgamentos 3.271, nos dois meses. Ao término do ano judiciário, verificou-se, outrossim, que, no segundo semestre de 1980, o Tribunal julgou 8.008 processos, o que representa 2.818 feitos a mais do que no primeiro semestre, em que os julgamentos atingiram a 5.190 processos. Aumentou, pois, em 54%, no último semestre, a produção do Tribunal, em confronto com o semestre inicial de 1980, anteriormente à especialização das Turmas e Seções.

De outra parte, o volume dos julgados (8.008), no segundo semestre de 1980, superou ao número dos feitos novos distribuídos em igual período. Estes somaram 6.538 processos, de agosto a dezembro, o que aponta, para a realidade do Tribunal, significativa diferença de 1.470 feitos, favorável aos julgamentos, precisamente, no primeiro semestre seguinte à implantação da especialização e ainda quando não presente o resultado da aplicação da *Lei* n.º 6.825, de setembro de 1980.

No corrente ano judiciário, o volume de distribuição atingiu, no período de janeiro a 30 de maio, 5.394 processos novos, havendo os julgamentos, de fevereiro até maio, alcançado, já, a cifra superior de 5.555 decisões, das quais 459, por despacho com base no art. 90, §

2º, da *Lei Orgânica da Magistratura Nacional*, publicando-se, em igual período, 5.112 acórdãos.

A esta altura, de outra parte, já é possível registrar inversão de tendência, no que respeita à situação dos processos no Tribunal, com inequívocos resultados indicativos do início do desejado descongestionamento da Corte.

Em realidade, a 23 de junho de 1980, havia, no Tribunal, pendentes de julgamento, incluídos os processos que aguardavam parecer, na Subprocuradoria-Geral da República, 22.579 feitos, que foram objeto da distribuição geral. A 30 de maio último, conforme as informações fornecidas pelo computador, no T.F.R., estavam não julgados 20.811 processos, dos quais 10.235 no Tribunal e 10.560 na Subprocuradoria-Geral da República e 16 em diligência, sendo, do total, 9.189 em matéria tributária, dos quais 6.086, na Subprocuradoria.

Mais significativa que a diferença verificada, em menos de um ano, é a circunstância de ainda não se ter refletido no volume de trabalho do Tribunal o efeito da recente *Lei n.º 6.825*, de setembro de 1980, que trará, como é de esperar, redução sensível no afluxo de processos à Corte.

Relativamente às desapropriações, que ultrapassavam a 2.200 processos em junho de 1980, somaram a 29 de maio último apenas 864 feitos, dos quais, tão-só, 119, na Subprocuradoria-Geral da República, convindo notar que foram cadastrados pelo computador, desde janeiro de 1980, 3.160 feitos expropriatórios no T.F.R. Concorreu, decisivamente, para a diminuição do volume de desapropriações pendentes de apreciação pela Subprocuradoria-Geral da República, a esta altura, a norma regimental constante do art. 63 §§1º e 2º, do novo *Regimento Interno*, em virtude da qual não há vista obrigatória dos autos à Subprocuradoria-Geral da República, quando a União Federal figurar apenas como assistente na causa. Assim, os processos de desapropriação do D.N.E.R., por exemplo, que é autarquia federal, não mais se encaminham, obrigatoriamente, à Subprocuradoria-Geral da República, o que tem contribuído para abreviar os julgamentos em segunda instância. No mesmo sentido, o efeito da norma regimental, quanto à matéria de Previdência Social, que, de 1.204 feitos pendentes de julgamento, estão no órgão do M.P.F., junto ao Tribunal, apenas, 293.

Outra observação interessante que vale registrar é referente ao número de processos provenientes das comarcas do interior de todos os Estados. Assim, na massa de feitos cadastrados e distribuídos, pelo computador, no Tribunal, desde janeiro de 1980 até 29 de maio último, num total de 38.271, atingiu a 7.930 a soma dos que não são originários da Justiça Federal, enquanto os oriundos das Seções Judiciárias alcançaram a cifra de 30.341, o que representa cerca de 24% do volume total. Destacam-se, aí, as matérias tributárias e de previdência social. É outro elemento a significar que, em realidade, a União e a Previdência Social ainda recebem significativa contribuição dos Estados-membros na administração da Justiça para dirimir causas de seu interesse, em primeiro grau.

Havia, a 2 de junho de 1981, de outra parte, pendentes de julgamento no Tribunal, incluídos os que se encontram na Subprocuradoria-Geral da República, 5.414 feitos originários do Estado do Rio de Janeiro, dos quais 5.078 da Justiça Federal e apenas 336 das comarcas do interior, enquanto do Estado de São Paulo somavam 6.801 os processos ainda não julgados, sendo, dentre estes, 2.349 resultantes das comarcas do interior, num percentual de 34%, somando 1.808 os de natureza tributária, e 4.452 feitos sentenciados pelos Juízes Federais.

Do Rio Grande do Sul, no dia 30 de março de 1981, data da inauguração do subsistema de processamento de dados na Seção Judiciária, registrou o computador 1.796 processos aguardando julgamento no Tribunal Federal de Recursos, dos quais 1.385 oriundos da Justiça Federal e 411 das comarcas do interior gaúcho, num percentual superior a 29%. Desse total mais significativa era a matéria previdenciária com 234 processos, sendo 142 os feitos de natureza tributária.

No que concerne ainda ao Tribunal, outra providência administrativa, recentemente adotada, terá significativo resultado no sentido de tornar mais acessível às partes interessadas receberem os valores referentes aos Precatórios, destinados aos pagamentos resultantes de decisões judiciais proferidas pelo Tribunal, a teor do art. 117 e parágrafo 2º, da *Constituição*. Pela *Instrução Normativa n.º 1*, de 1981, regulou-se sistema de descentralização dos pagamentos dos Precatórios, até agora feitos somente em Brasília, do que decorria existir, no Tribunal, aguardando o comparecimento das partes, avultado número desses processos, alguns remontando aos primeiros anos de funcionamento da Corte. Pela orientação que se vem de adotar, a liquidação far-se-á, diretamente, nas Seções Judiciárias, por intermédio dos respectivos Postos de Serviços da Caixa Econômica Federal. Inicialmente, a providência atingirá os Precatórios referentes aos pagamentos devidos pelas autarquias federais, pelos Estados-membros e Municípios, resultantes de decisões proferidas pelo Tribunal, cujos depósitos dos valores respectivos são feitos na Caixa Econômica Federal, Agência Central de Brasília, repassando-se, daí, as importâncias, sem ônus às partes, para a Capital do Estado de seu domicílio. Em uma segunda etapa, pretende-se proceder, do mesmo modo, de referência aos pagamentos devidos pela União Federal, dependendo, é certo, a solução de expediente junto à Comissão de Programação Financeira do Ministério da Fazenda. Sem dúvida, essa medida trará inegáveis vantagens às partes, especialmente, às pessoas humildes, sem condições de providenciar o recebimento do que lhes é devido, na Capital da República. De registrar, nesse sentido, é a existência, no Tribunal, de 595 Precatórios, relativos ao período de 1948 a 1978, alguns de ínfimo valor, aguardando o comparecimento das partes interessadas, num montante de Cr\$ 9.816.295,03, enquanto somam a Cr\$ 27.422.562,31 os 77 Precatórios ainda pendentes, por falta de providência das partes, relativos a 1979. Com a descentralização desses pagamentos, irá, assim, o Tribunal ao encontro das partes, criando-lhes condições de receber o que lhes cabe por decisão judicial.

Outra providência que se vem de adotar, faz poucos dias, respeita à assistência judiciária aos necessitados, na Justiça Federal de Primeira Instância, colimando possibilitar o normal processamento das causas de interesse daqueles cuja situação econômica, nos termos da *Lei n.º 1.060*, de 5 de fevereiro de 1950, não lhes permite pagar as custas do processo e os honorários de advogados sem prejuízo do sustento próprio ou da família. Pelo Provimento n.º 210, de 28 de maio de 1981, o Conselho da Justiça Federal aprovou disciplina nesse sentido.

Considerando o elevado número de necessitados de assistência judiciária, que litigam na Justiça Federal, não pareceu ao Conselho da Justiça Federal conveniente propor a criação de cargos de advogado de ofício no Quadro de Funcionários da Justiça Federal, porque, para suprir a demanda, seria indispensável a criação de número expressivo de cargos, especialmente, em Seções Judiciárias como as de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Adotou-se sistema mais flexível. Em cada Estado, a Justiça Federal organizará, com a colaboração da Ordem dos Advogados e atendendo a requerimento dos próprios profissionais habilitados a peticionar no Juízo Federal, listas de advogados, de acordo com a especialização, que manifestem vontade de prestar assistência judiciária aos necessitados. Os Juizes, sempre que houverem de nomear defensor, escolherão dentre os integrantes dessas listas, que devem ser reorganizadas periodicamente.

Se o assistido vencer a causa, o juiz procederá, no Juízo Cível, na conformidade do art. 11 e seu parágrafo 1.º, da *Lei n.º 1.060* de 1950, condenando a parte contrária vencida a pagar os honorários para o advogado do assistido. Se o beneficiário da assistência judiciária, entretanto, acabar perdendo a causa, ou no juízo criminal em qualquer das hipóteses, o juiz arbitrará retribuição a ser paga ao advogado nomeado, dentro dos limites, mínimo e máximo, de tabela aprovada pelo Conselho da Justiça Federal, cada ano, para as diversas espécies de processos. No caso, o juiz, ao arbitrar a retribuição, após o trânsito em julgado da sentença, levará em conta, dentre outras circunstâncias, o grau de zelo profissional, a natureza e importância da causa, o trabalho realizado pelo advogado, o lugar da prestação do serviço e o tempo exigido para a sua execução.

Se o advogado nomeado pelo juiz federal já perceber vencimento ou salário da União ou do Estado, para prestar assistência judiciária aos necessitados, não fará evidentemente jus à retribuição antes referida a ser paga como serviço prestado à Justiça Federal de Primeira Instância.

Em realidade, a dificuldade para obter advogados que aceitem a assistência efetiva de necessitados, em juízo, gratuitamente, tem sido motivo, na Justiça Federal, de embaraços, na maioria das Seções Judiciárias, para o normal processamento de causas de interesse de pessoas que se encontrem nessa condição de necessitados de assistência judiciária.

Dessa maneira, pretende-se, com o sistema adotado, possam dispor os Juizes Federais de maior número de advogados a serem

nomeados, caso a caso, permitindo-lhes, inclusive, evitar se acumule, com um só profissional, número de assistências além do que razoavelmente é admissível, para um patrocínio eficiente, de maneira especial, nas causas criminais. Além de acelerar, assim, a tramitação desses processos, espera-se sejam, por igual, estimulados os profissionais, que vierem a prestar assistência judiciária aos carentes de recursos financeiros, no Juízo Federal, a lhes darem dedicada assistência, particularmente, na instrução dos processos criminais e na formação da prova. Deseja-se, dessa sorte, que as pessoas necessitadas economicamente, quando devam também litigar com o poder público, não percam sua causa, tão-somente porque não dispõem de um patrono que lhes empreste toda a atenção necessária à defesa de seus direitos. É isso realmente indispensável, para que todos possam ter condições, na ordem social, de ver respeitados seus direitos quando ameaçados e de defender a sua liberdade, ao serem acusados.

No que se refere à Justiça Federal de Primeira Instância, as conseqüências de *Lei n.º 6.825*, de 1980, com a regulamentação de seu art. 5º, que se aguarda para breve, hão de se fazer sentir, de imediato, tanto quanto se revelará o efeito da incidência do Decreto-Lei n.º 1.793 de 1980, relativo ao não ajuizamento pelas entidades federais de ações de valor igual ou inferior a 20 Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional.

A respeito de seus serviços judicantes, a Justiça Federal de Primeira Instância prossegue com fecundo trabalho. Foram-lhe distribuídos, em 1980, em todo o País, 88.655 novos processos, sendo 47.308 execuções fiscais, 10.912 feitos não contenciosos, 2.392 execuções diversas, 6.081 mandados de segurança, 2.910 ações ordinárias, 1.917 reclamações trabalhistas, 1.427 ações sumaríssimas, 3.739 ações diversas, 2.601 procedimentos cíveis diversos, 4.319 ações criminais, 279 *habeas corpus* e 4.770 procedimentos criminais diversos. Neste montante de ajuizamentos novos, 26.407 distribuições ocorreram na Seção Judiciária de São Paulo e 14.283, na do Rio de Janeiro, somando apenas duas Seções Judiciárias 40.690 processos novos, sendo que as execuções fiscais atingiram, em São Paulo, 50% da distribuição (13.925), e no Rio de Janeiro percentual correspondente a 45% (6.553). É de anotar que, em 1979, a carga processual nova totalizara, em todo o País, 83.427 feitos distribuídos.

De referência aos julgamentos, prolataram-se, em 1980, 111.303 sentenças, das quais 93.799, do tipo 1, e 17.504, do tipo 2. Dentre as do tipo 1, 75.632 foram decisões em execuções fiscais, contando-se, dentre as do tipo 2, 3.595 sentenças em mandados de segurança; 2.237, em ações ordinárias; 2.033, em ações criminais; 1.146, em reclamações trabalhistas; 2.444, em execuções fiscais embargadas; 3.094, em ações diversas; 645, em ações sumaríssimas, e 199, em *habeas corpus*.

De outra parte, estão realizadas as provas escritas do concurso público, para o provimento de 19 cargos vagos, de Juíz Federal. Já se encontra no Ministério da Justiça, a proposta do Tribunal desti-

nada à criação de 38 cargos de Juiz Federal, com funções auxiliares e de substituição, nos termos do art. 123, § 2º, da *Constituição*. Pretende-se, com esta providência, — antes do projeto de reestruturação do quadro de pessoal, criando-se novas varas, — enfrentar a situação das Varas ora congestionadas, em diversas Seções Judiciárias, que passarão a contar com mais um Juiz. Preenchidos ditos cargos, ter-se-á solução, também, em caráter definitivo, às dificuldades referentes à substituição dos Juizes Federais, em suas férias, licenças ou impedimentos. Concursados igualmente, esses Juizes Federais serão sediados em Seções Judiciárias e designados, em caráter permanente, para aquelas em que surjam vagas.

Possui, é certo, a Justiça Federal de Primeira Instância sérias dificuldades, ainda, em algumas Seções Judiciárias, especialmente, no Rio de Janeiro e São Paulo, quanto às instalações de seus serviços, o que se há de resolver, para viabilizar a expansão e racionalização de seus serviços auxiliares.

De outra parte, novas providências legislativas e administrativas devem ser examinadas. A Reforma é processo dinâmico, que não se pode ter como concluído com apenas algumas medidas, por mais eficazes se entremostrem, num primeiro momento.

Cumpre terminar. Estou convicto de que o Tribunal Federal de Recursos tem condições, a médio prazo, de resolver a situação de congestionamento de seus serviços, fato este que remonta, já, quase às suas origens. Novas medidas devem ser estudadas e adotadas. Desde logo, entretanto, acontecendo, como é plausível aguardar, substancial redução no afluxo de processos à Corte, em virtude da *Lei n.º 6.825*, de setembro de 1980; bem como mantida a ordem crescente dos resultados da especialização introduzida e das providências administrativas já em execução e ainda com o constante aumento de *súmulas* de sua jurisprudência; bem como passando-se a utilizar o computador, como se espera para breve, na indicação de processos versando matérias idênticas a serem julgadas, pelos diversos relatores, simultaneamente, nas Turmas, ou a obterem parecer da Subprocuradoria-Geral da República contemporaneamente, qual já se experimentou com centenas de processos relativos ao I.O.F. — tudo isso não me traz senão razões para concluir com otimismo quanto à possibilidade de o Tribunal Federal de Recursos superar as dificuldades que enfrenta, oriundas do congestionamento de processos, e dar, como todos desejamos, com o espírito de amor à causa da Justiça que cimenta a amizade e a dedicação de seus Ministros e funcionários, de maneira a mais célere e precisa possível, a prestação jurisdicional devida às partes. Assim queira Deus.

A Ordem jurídica e a economia

A relação entre a ordem jurídica e a economia é sempre assunto de grande interesse. Hoje em dia, com os aspectos econômicos de nossos problemas excessivamente destacados, muitas vezes com sacrifício de uma solução justa, este tema oferece-nos a oportunidade de lançar os olhos sobre algumas das principais orientações econômicas e, acima de tudo, sobre sua relação com a ordem jurídica. É importante observar de que modo a *Constituição*, como lei suprema, regula esta área de extrema importância, precisamente porque adotamos o sistema de uma constituição escrita, de inspiração americana, como defendido por Hamilton no *The Federalist* n.º 78, e aplicado pelo Presidente da Corte Suprema, Marshall no famoso processo *Marbury versus Madison* merecem também menção os vários meios de controle da economia, sejam, mesmo, os referentes aos contratos obrigatórios ou cogentes. Estes revelam diferentes escalas reguladoras do mercado muito embora, em se tratando de um regime de economia mista, geralmente preservem intacto o mercado. O mercado é entendido não como uma entidade estática diante do Estado mas como um processo de cuja dinamização, por vezes, o próprio Estado participa.

A Influência recíproca da economia e do direito

Existe, é claro, uma influência recíproca entre a economia e o direito. Embora seja inaceitável a tese de que a legislação é o resultado do desejo da classe dirigente, admite-se que certas situações econômicas orientem e induzam a adoção e defesa de certas idéias. Em sentido mais amplo, o relacionamento entre a economia e o direito depende de decisões políticas adotadas e transformadas em norma legal. Há, porém, às vezes, uma disparidade entre os princípios adotados e sua aplicação prática. Por este motivo, numa sociedade pluralista é sempre necessário que o Estado não se identifique com uma orientação ideológica ou com determinada teoria econômica. Por exemplo: observem o que ocorreu com a *Constituição portuguesa* em que foi adotada a fórmula socialista¹.

1. Embora contraditório, o art. 2 da *Constituição* de Portugal declara que "A República Portuguesa é um estado democrático baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democrática", mas conclui que tudo "tem por objetivo assegurar a transição para o socialismo criando as condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras". O art. 1 afirma, *in fine*, que o Estado português "está dedicado a sua transformação numa sociedade sem classes." Como resultado desta decisão, várias disposições tiveram resultados imediatos no plano econômico. Disposições como as do art. 10, n.º 2, sobre os principais meios de produção complementadas pelas disposições do art. 80 e seguintes, especialmente os artigos que tratam do 'plano' arts. 91 e 95 do modelo socialista de planeamento. Recebeu, no entanto, críticas do deputado Victor Moreira e mereceu resposta do representante socialista Carlos Lage que não considerava contraditórias as disposições dos artigos relacionados com a 'organização económica' (Veja Caldeira Silva, *Constituição Política da República Portuguesa de 1976*, Lisboa, p. 610 ff, 1976).

Isto causou grandes dificuldades no funcionamento dos outros partidos que ou não tinham a mesma orientação ou mesmo a combatiam. Desta decisão política decorreram várias conseqüências em relação a outras disposições da *Constituição*, o que não parece adequado a um sistema democrático que requer uma pluralidade de partidos, reveladora da notável diversidade de tendências ideológicas e, conseqüentemente, econômicas. Temos aí o 'princípio da não-identificação' da *Constituição* com uma determinada doutrina, aceitando-se que cada um dos partidos vitoriosos possa implementar sua política econômica.

É sabido que esta solução nem sempre se coaduna com a realidade, por força de condições peculiares em cada país. No que concerne a economia existe, no entanto, uma reciprocidade entre esta e o direito, embora não se possa dizer que o direito seja um resultado puro de fatos econômicos que a ele se referem. O direito não é a simples descrição ou admissão de fatos econômicos. Muito mais do que isso, o direito determina um comportamento baseado nos fatos. Frequentemente o direito exerce um papel retificador no tocante a certos fatos. No entanto, não há dúvida de que as situações econômicas se refletem no direito. Por outra parte, conceitos jurídicos penetram as teorias econômicas na medida em que estas não visam somente à obtenção do maior lucro. Assim as soluções econômicas, para serem basicamente aceitas, devem refletir o conceito de justiça. Elas devem ser suscetíveis ao consentimento e não à imposição. Não é preciso recorrer à filosofia aristotélica para provar que a justiça distributiva, que preside o relacionamento entre o Estado e os indivíduos, está sujeita a princípios éticos claramente definidos. A superioridade da justiça comutativa, que é a justiça do indivíduo, sobre a distributiva é, ou parece ser, segundo afirmado por Paolo Grossi, não apenas o resultado da ética protestante mas um dos princípios fundamentais da doutrina da segunda escolástica, a escolástica de Molina, Lessius, Suarez e muitos outros². Ela revela o surgimento do individualismo no direito antes mesmo da escola holandesa de Hugo Grotius. A tendência para que tudo permanecesse em mãos do particular, inclusive a própria economia, caracterizou um capitalismo de todo antiquado. Verificou-se que certas situações econômicas não permaneciam neutras perante a lei, mas se constituíam em aspecto importante para determinar a racionalização do povo e o seu papel na sociedade. Estas situações acabam por interferir no campo da regulamentação. Por outro lado, as ideologias econômicas, que abrangem uma extensa gama de discussões doutrinárias, quando transformadas em texto legal, se reduzem a uns poucos artigos. Este pequeno número de normas não cobre, de modo algum, todas as funções do Estado, tornando-se necessário usar elementos do Estado para uma melhor interpretação e aplicação destas normas e aqui aparecem todas as fontes secundárias do direito, a começar pelos regulamentos que devem, necessariamente, aplicar fielmente aquelas normas.

A economia em razão de sua mutabilidade, propiciou o aparecimento de muitos outros mecanismos mais rápidos que os Estados utilizam constantemente para controlar os fatos econômicos ou

2. La proprietà nel sistema privatistico della Seconda Scolastica (A propriedade no sistema privatista da Segunda Escolástica) em: La Seconda Scolastica nella formazione del diritto privato moderno (A Segunda Escolástica na formação do direito privado moderno) Milão, 1973, p. 131.

3. Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung 1937, p. 54. Ver especialmente Ludwig Raiser, Wirtschaftsverfassung als Rechtsprobleme em: *Die Aufgabe des Privatrechts*, Athenäum Verlag, 1976, p. 22-37. Quanto a situação atual da teoria neo-liberal na Alemanha, ver também Fritz Rittner, *Zum gegenwärtigen Stand neoliberaler Rechtstheoria*, em: *Archiv für die civilistische Praxis*, nº 180 (1980) p. 392-402. Nesse ensaio Rittner analisa o trabalho de Mestmäcker, *Recht un ökonomisches Gesetz*.

4. Economic analysis of law, Boston, 1972, p. 1. Ver também o ensaio The rights of creditor or affiliated corporations, *Law Review University of Chicago*, 43 (1975) p. 142 ff e seguintes. No entanto Posner (*Economic analysis*, p. 4), reconhece, por exemplo, que o "economista não pode nos dizer se é justa a distribuição existente da renda e da riqueza", o que representa a total exclusão do critério de justiça. No que se refere à situação atual na Alemanha, onde a "área de direito" é de grande importância, ver Maximilian Fuchs, 'Die Behandlung von Ehe und scheidung in der ökonomischen Analyse des Rechts, *FamRZ* 26 (1979) p. 533-557.

dirigí-los nesta ou naquela direção. A posição do Estado moderno não é neutra na medida em que considera o mercado um processo. Mesmo que seu núcleo não deva ser objeto de regulamentação definida ou permanente, o Estado estabelece as condições preliminares, ou pré-condições ao desenvolvimento deste mesmo mercado. Por vezes o Estado faz isto diretamente embora por etapas e períodos limitados. Os limites desta regulamentação são delineados na constituição (uma constituição econômica formal) e pela legislação ordinária que dá maior ou menor margem de liberdade ao Estado para gerir os fatos econômicos.

Além disso, a 'constituição formal' da economia não consiste, como escreveu Franz Böhm³, em um grupo de fatos econômicos mas sim num sistema de normas com o escopo de ordenar o inter-relacionamento das forças econômicas.

Na lei brasileira, foi a *Constituição* de 16 de julho de 1934 que, pela primeira vez, regulou a 'Ordem Econômica e Social' e ressaltou que a economia era governada pela Justiça, declarando, em seu art. 115, que "a ordem econômica deve ser organizada respeitando os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, com dignidade." Mais adiante começa a disciplinar, em todos seus aspectos, a 'constituição formal da economia' num sentido nacionalista (especialmente nos arts. 117, 118, § 4.º) com um enfoque trabalhista (art. 121), com o aperfeiçoamento da economia popular, criando um tribunal especial para os trabalhadores (art. 122), e permitindo uma profunda interferência do Estado na economia. Estes princípios subsistiram, em geral, nas Constituições de 1946 (art. 145 e seguintes) e de 1967 (art. 157 e seguintes) e na *Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969* (art. 160) emoldurando um modelo misto de constituição, com um mercado livre, pelo menos em princípio e uma legislação previdenciária ainda mais importante.

A Insuficiência de uma interpretação puramente econômica do direito

No tocante à crescente importância da economia em relação ao direito existe um número considerável de autores que acreditam poder construir uma interpretação econômica do direito; em vez de critérios de justo ou injusto, temos soluções que são mais úteis ou menos úteis às partes interessadas. Esta escola de pensamento, que tem alcançado intensa repercussão no mundo inteiro, quase sempre leva em consideração os custos, econômico e social das medidas governamentais. Mais do que isto, ela sempre submete a ação do Estado e dos particulares, em todos seus aspectos, ao critério da utilidade e da otimização dos recursos disponíveis, ou as apresenta como objeto de uma opção baseada nas mesmas regras. É interessante notar que a teoria de Posner se fundamenta no fato de que "está implícito na definição do homem como um maximizador racional do seu interesse próprio que as pessoas reagem a incentivos"⁴. O homem é descrito como *homo economicus*. De fato, não há dúvida que o interesse é um expressivo elemento orientador do comportamento humano, e que, entre os muitos estímulos

que uma pessoa pode receber, o econômico é dos mais importantes.

Mesmo o direito de família — que hoje, como sempre atribui importância à aplicação de critérios éticos — estará igualmente sujeito à regra da utilidade.

Todos certamente sabem da existência das duas relações domésticas fundamentais que nos permitem dividir o direito de família em pessoal e patrimonial. No entanto, mesmo no direito patrimonial, existem certos aspectos éticos. Não é possível afirmar que as ações das partes em um matrimônio ou na dissolução de um matrimônio são sempre motivadas por aspectos econômicos. Por outra parte, todos têm consciência da 'base econômica' do direito de família, que se cristaliza na obrigação da indenização e na propriedade conjugal e sabem ainda, que a obrigatoriedade do pagamento da pensão, que é recíproca, é de importância fundamental para a existência do matrimônio. Esta afirmação não exclui a 'base ética' ou 'base pessoal', igualmente necessária para a existência da família. É bem verdade que os critérios da utilidade e do lucro estão presentes no próprio nascimento de uma disciplina: o direito comercial. Não podemos, no entanto, tomar a parte pelo todo, e considerar o critério da utilidade, elemento importante para certos ramos do direito, como válido para uma interpretação predominante ou puramente econômica de todo o direito. Como se pode ver, esta teoria econômica não resolve o problema jurídico e nem mesmo o problema de um inter-relacionamento entre a ordem jurídica e a economia, uma vez que ela apenas ressalta a racionalização econômica que é a interpretação econômica da ordem jurídica.

Apesar da relevância que autores modernos atribuem a esta teoria e mesmo quando ela leva em consideração outros fatores, podemos concluir que o predomínio da economia tem sido exagerado e, conseqüentemente, submete o direito a uma racionalização que não lhe é própria. Quando o direito é submetido a um modelo hermenêutico diverso — por exemplo, o modelo das ciências naturais — determinadas conclusões são, por certo, muito interessantes, no conjunto, o fenômeno jurídico fica degradado, perdendo sua importância. Aqueles autores que embora competentes em direito, descartam a justiça ou recusam o conceito legal cometem o mesmo equívoco. Não pensem, no entanto, que a idéia de repudiar este conceito não seja freqüente em outros campos da ciência. Existem sociólogos que, escrevendo sobre a sociologia do direito, transformam o direito em mero mecanismo de regulamentação social, despedido de qualquer valor que não resulte diretamente do modelo efetivamente adotado⁵. Tal perspectiva de análise, quer diga respeito à otimização ou à utilidade de soluções jurídicas, como fator predominante na atividade dos indivíduos ou do Estado, não merece ser apoiado em sua inteireza.

A Constituição econômica formal e sua projeção sobre a realidade econômica

Descartada uma concepção econômica do direito pelo seu as-

5. H. Schelski (*Die Soziologen und das Recht*, in *Rechtstheorie*, n.º 9 (1978) p. 1-21) estudou criticamente a sociologia alemã mais recente e assinalou que Arnold Gehlen, Ralph Dahrendorf, Habermas e Luhmann em suas teorias, não levaram em conta o conceito de Direito. O mesmo poderíamos dizer de uma interpretação econômica do Direito porque, neste caso, se temos observado os fatos, teríamos uma economia legal sem Direito.

pecto unilateral, embora seja evidente que a economia, entre muitos outros fatores tenha grande importância, seria conveniente examinar os elementos das normas econômicas que orientam a economia em determinado país. A constituição econômica formal é o conjunto de princípios constitucionais que determinam e comandam os fatos econômicos, ou seja, toda a ideologia econômica posta em prática.

À luz do 'princípio da não-identificação' é possível que não fizesse sentido aceitar uma ideologia definida na própria constituição; não o fazendo, porém, poderia dizer-se que fora adotado um sistema econômico absolutamente liberal. Talvez para evitar este risco, algumas constituições — não todas — delineam o tipo de normas econômicas adotadas. Em países totalitários, que são marcadamente ideológicos, a 'identificação' é da própria natureza do sistema e se manifesta, acima de tudo na 'constituição econômica formal'. Por esse motivo, ela não é considerada uma solução democrática, pelo menos do tipo liberal (existirá algum outro tipo de democracia?) e terminará por estabelecer a ditadura na medida em que qualquer ideologia — em especial uma de caráter pluralista — escapará ao controle constitucional.

Sabe-se que a inclusão de uma doutrina socialista na constituição levaria, se a constituição fosse inflexível nesse aspecto, a que todos os partidos se tornassem socialistas ou então que aqueles com orientação diversa a ela fizesse oposição. Deveria, portanto, haver harmonia entre política e economia na medida em que cada tipo de Estado determina ou tende a determinar um modelo específico da 'constituição econômica formal'. Mas a tendência, pelo menos em países pluripartidários, favorece um sistema flexível que se adapte progressivamente às mudanças da economia, sem representar aplicação sistemática de uma ideologia. Discutiu-se sobre a correção de dizer-se 'constituição econômica'. Se identificamos Estado com sociedade deveríamos falar da constituição apenas como *Constituição* do Estado. Mas achamos aceitável a expressão 'constituição econômica', de vez que foi o próprio Estado quem 'abriu uma brecha' que nos permite constatar que a *Constituição* tem um capítulo econômico⁶. Podemos afirmar, em outras palavras que o modelo da constituição é, até certo ponto, auto-indicativo. Levando em conta a generalidade das normas, resulta evidente de sua aplicação que o *point de appui* muda, sustentado por um ou outro dos princípios inerentes ao modelo, de vez que estes não são contraditórios mas apenas complementares.

A Influência da escola neo-liberal e da escola social e sua projeção sobre a ordem jurídica

O pensamento neo-liberal se relaciona com a escola de Walter Eucken⁷.

Esta afirma que não podem existir soluções intermediárias ou mistas em matéria de economia, uma vez que tudo é proposto como alternativa; ou uma economia centralmente planejada ou uma economia competitiva. Daí não aceitar como solução adequada, por

6. Gerd Rinck, *Wirtschaftsrecht*, Köln, 1977, p. 18, ff.

7. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen, 1959, p. 153 e segs.

8. Keynes, *Das Ende des Laissez-Faire*, 1916, p. 31 e segs.

9. *Condition of the working class in England*, capítulo VII, que analisa a situação dos trabalhadores em 1800; esta análise pode ser feita em muitos países, por exemplo, na Polónia. Ver Lucjan Blit, *The origins of Polish Socialism*, Londres, 1971, p. 5 e segs.

10. Esta tensão é caracterizada como a "dialética da complementariedade" no sentido assinalado por Miguel Reale em magnífico livro (*Experiência e Cultura*, São Paulo, 1977, p. 162 e segs), isto é, como uma 'dialética aberta' que não pode ser reduzida a uma 'dialética fechada', seja ela hegeliana ou marxista. Consequentemente, temos um 'modelo dinâmico', económico, em que os aspectos liberal e social são reciprocamente considerados de tal forma que, em determinado momento, um ou outro desses elementos é o predominante.

11. O 'Promotor State' age de modo tão diversificado que quando o GATT tentou classificar os diferentes tipos de *grants-in-aide* teve que abandonar a ideia de fazê-lo segundo os seus objetivos (Ver D. Scheuing, *Les Aides Financières Publiques*, Paris, 1974, p. 49, nota 87).

exemplo, a posição keynesiana que afirma que "a medida ideal para a organização e controle da economia deve ser procurada num ponto intermediário entre o indivíduo e o estado moderno"⁸. De acordo com Keynes, a questão não pode ser colocada de forma alternativa, pelo contrário, a solução para os problemas de organização da economia não estará no Estado nem no indivíduo, mas em algum ponto intermediário. O capitalismo clássico é a origem de tudo.

O velho espírito capitalista é bem descrito na passagem em que F. Engels examina a situação dos trabalhadores na Inglaterra⁹: "Um dia eu fui a Manchester acompanhado de um senhor de classe média. Mencionei-lhe as degradantes e insalubres favelas e chamei sua atenção para as condições revoltantes da parte da cidade em que viviam os operários das fábricas. Disse-lhe que em toda minha vida nunca vira cidade tão mal construída. Ele me ouviu pacientemente e, numa esquina da rua em que nos separamos comentou: E no entanto ganha-se muito dinheiro aqui. Bom dia, meu senhor".

Esta situação não existe mais pois várias ideias sociais se implantaram no sistema capitalista, caracterizando-o como um modelo misto, com ideias liberais e alguns princípios socialistas em permanente estado de tensão¹⁰. Trata-se de um modelo flexível, no qual razões económicas e de justiça se combinam para resolver situações e provocar iniciativas do Estado e do indivíduo.

Como vimos, a escola neo-liberal se inclina por uma solução radical do problema, no sentido de que uma 'ordem económica livre' deve prevalecer, limitando a intervenção estatal, no que tange a atividade económica, a um papel pequeno. É evidente que esta teoria se opõe com veemência à formação de monopólios e portanto favorece a reivindicação de uma legislação antimonopolista. Em geral, porém, o papel do Estado é consideravelmente reduzido e, ao identificar a solução numa alternativa radical entre a economia centralizada ou de mercado, coloca os modelos mistos completamente fora de cogitações. O problema é saber se é dever do Estado regular ativamente a economia e até que ponto deve chegar. Em um modelo misto, todos os aspectos ativos do Estado não podem ser descritos *a priori* uma vez que ele opera de muitas formas diferentes, dependendo da situação económica de cada país¹¹. Talvez, por isso, seja difícil explicar sistematicamente um modelo económico misto. A intervenção do Estado é muito mais ampla do que a simples organização de medidas para coibir monopólios ou práticas monopolistas. Nos modelos mistos uma grande parte da indução do mercado cabe também ao Estado.

Um modelo misto é, portanto, um modelo que contém elementos neo-liberais mas, que vai além, exigindo um papel mais ativo do Estado. Nesse sistema, o Estado não só garante a organização do mercado como também opera ativamente, com capacidade de elaborar planos de construção, indireta ou mesmo direta, desse mesmo mercado.

O progressivo e constante aumento da intervenção estatal pode, com o tempo, dar cabo do sistema económico de mercado e eis por que se faz necessário que a *Constituição* estabeleça seus limites.

12. Unger, *The Totalitarian party*, Londres, 1974, p. 16 e segs. Este estudo é interessante porque nos trás as semelhanças e identidades entre o nacional-socialismo e o comunismo com ênfase nos aspectos da disciplina. A respeito deste tema, *L'individualisme et le droit* de Marcel Waline, Paris, 1949, especialmente p. 55 e segs. é ainda um clássico. No tocante à origem medieval da 'disciplina ideológica', manifesta na expressão "*Discentes, id est, Laici*", ver Walter Ulmann, *The individual and society in the middle ages*, Baltimore, 1966, especialmente p. 17 e segs.; e *Principals of government and politics in the middle ages*, Londres, 1966, p. 67 e segs.

13. Ver nosso estudo, *A Fundamentação jurídica do mercado de capitais*, Porto Alegre, 1973, p. 16 e segs. A correção monetária expandiu-se extraordinariamente depois de 1964. A lei nº 4.937 (1964) aplicou-a aos créditos da União. Em 1966, o Decreto nº 58.400 determinou sua aplicação aos créditos do Imposto de Renda. No que concerne o mercado de capitais, a correção monetária foi aplicada a várias operações pela Lei nº 4.728, de 1965, arts. 26; 27, I; 28; 29, IV; Res. nº 18, de 1966; e Decreto-Lei nº 403, de 1968, art. 3º § 2º e em muitas outras hipóteses. O problema da inflação começa agora a motivar estudos em todo o mundo, inclusive nos Estados Unidos. Ver Keith S. Rosenn, *Protecting contracts from inflation, the business lawyer*, nº 33, 22 (1978) p. 729 e segs.

14. No tocante aos contratos cogentes, ver o estudo de San Tiago Dantas, *Problemas do direito positivo*, Rio, 1953, p. 13 e segs.

15. Contratos cogentes continuaram em evidência depois de 1964 mas os incentivos ao crédito

Esses limites são determinados, em parte pelos direitos e garantias individuais. Uma garantia, por exemplo, da propriedade e consequentemente dos direitos subjetivos contra qualquer tipo de expropriação na qual o valor justo e corrente do bem expropriado não seja pago. Já vimos que o socialismo e capitalismo se apresentam com matizes pois que não há mais oposição radical entre os dois sistemas na medida em que toda ordem econômica é ou tende a ser mista. No entanto, o sistema capitalista tem maiores possibilidades de evoluir na direção de uma concepção mais social do próprio capitalismo do que um sistema socialista no sentido de uma concepção mais capitalista de seu modelo social. Esta afirmação é verdadeira enquanto for possível dizer-se que, mesmo num sistema político forte, o fundamental não é tanto a discussão dos próprios dogmas mas sim a existência de seguidores fiéis das ordens do partido¹².

A organização começa a ficar mais importante do que sua própria ideologia. A afirmação é feita *cum grano salis*. Em síntese, considerando os elementos já mencionados da própria *Constituição*: a importância atribuída à propriedade, de uma parte, e a amplamente admitida intervenção do Estado no domínio econômico da outra; as garantias aos trabalhadores; finalmente, o vasto sistema social, a organização econômica brasileira tem que ser classificada como um modelo misto.

O Modelo econômico brasileiro

Nosso modelo, como já foi explicado, é de natureza mista, na medida em que procura combinar uma economia de mercado com os princípios e instituições de uma ordem social. Dado seu caráter geral, não basta examinar as disposições constitucionais para se ter uma noção exata da realidade. Paralela à 'constituição econômica formal' existe uma lei criada pela própria economia que resulta de usos e costumes, de instrumentos práticos e de modos de operação. Neste particular, a economia brasileira criou seu próprio modelo abrangendo os mais diversos setores. De um lado, estabeleceu um amplo planejamento indutivo, de outro, fixou uma correção monetária (indexação) sem a qual a existência de um incipiente mercado de capitais não seria possível¹³. Foi uma concepção econômica de taxaço que permitiu o estabelecimento de um amplo sistema de incentivos ao crédito, recorrendo à idéia desenvolvida por Posner de que a tendência das pessoas é maximizar seus próprios interesses.

Vale notar que estes incentivos ao crédito começaram a aparecer com maior dimensão na história econômica do Brasil depois de 1964. Antes daquela data o instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico não era planejamento indutivo resultante dos referidos incentivos (cogência *ex-vita*) mas sim os 'contratos cogentes' (cogência *ex-lege*) embora isso não fosse bem conhecido¹⁴. A questão da constitucionalidade dos chamados 'empréstimos compulsórios' ficou famosa e chamou a atenção para o problema¹⁵. Posteriormente vieram os incentivos e as principais áreas cobertas foram no plano nacional, o turismo, o florestamento, o reflorestamento e a pesca e ainda investimentos no Nordeste e na

se tornaram mais comuns como técnica de subsídio. No entanto, os seguintes contratos cogentes, entre outros, podem ser citados na lei brasileira quando sua constitucionalidade foi debatida (RMS 11.252 Esteves e Irmãos S.A. vs. Estado do Paraná; RDA 80/172; Súmula 418; hoje a matéria é regulada pela *Emenda Constitucional n.º 1*, art. 22 § 2º) a venda obrigatória de café ao I.B.C., o contrato cogente do seguro contra acidentes de trabalho, a compra obrigatória de ações da PETROBRAS, a venda obrigatória de cambiais de exportação; os depósitos obrigatórios de fundos dos bancos privados no Banco do Brasil, etc. Ver nosso ensaio — A Natureza jurídica dos contratos cogentes e dos incentivos fiscais, na *Revista Jurídica* n.º 118, Rio, 1972, p. 52 e seguintes.

16. Decreto-Lei n.º 1376/74, art. 1, 2, 3, e segs.

17. Ver Decreto-Lei n.º 157, art. 3º; Decreto-Lei n.º 1214/72; Decreto-Lei n.º 1338/74 art. 3º.

18. Um dos aspectos importantes foi a aplicação da correção monetária aos balanços das empresas, criando assim uma técnica original brasileira (Lei n.º 6.404, de 15/2/76, art. 185 etc) que começou a chamar a atenção de especialistas estrangeiros (Ver Tasilo Ernst, *Das neue brasilianische Aktiengesetz*, A. G. 1977, p. 275 ff).

19. *Message from the President of the United States* relativo ao nosso sistema tributário federal, Abril, 20, 1961, 87º Congresso, Primeira Sessão (1961).

20. Christoph Bellstedt, *Die Steuer als Instrument der Politik*, Berlim, 1966, p. 336 e segs. Neste importante estudo o autor compara os sistemas alemão e americano de incentivos ao crédito.

21. O Supremo Tribunal Federal decidiu neste sentido no caso da Cia. Miribo de Mineração vs. Geo Mineração S/A, na RTJ 91 (1980), p. 1167 e segs. bem como em outros casos.

Amazônia¹⁶. Fez-se uma tentativa de dinamizar o mercado de capitais, por meio do Decreto-Lei n.º 157, de 10 de fevereiro de 1967 e de diversas outras disposições. O referido Decreto-Lei autorizava, no seu art. 2º, posteriormente modificado, que instituições financeiras vendessem certificados de compra de ações¹⁷. Um dos objetivos era transformar corporações fechadas em empresas de capital aberto, uma vez que só eram compradas ações de empresas que tivessem se comprometido a colocar no mercado parcela substancial dos títulos resultantes dos aumentos de capital. No entanto, nada seria possível se não existisse estabilidade monetária. A correção monetária foi progressivamente introduzida em determinados setores como forma de superar os problemas resultantes da inflação¹⁸. Foi aplicada setorialmente, nos termos das disposições legais específicas, de forma a se constituir em importante elemento de canalização da poupança para o setor que o governo desejava dinamizar. Assim, criou-se no país uma economia com duas moedas; uma nominal, outra real.

Quando se compara os vários ramos do direito, é sem dúvida, na concepção econômica dos impostos que o pensamento de Posner marca sua presença. Este mesmo raciocínio levou o Governo dos Estados Unidos, em 1961, a reformular a economia americana. Foi enviada uma mensagem ao Congresso¹⁹, propondo um considerável abatimento fiscal em benefício das empresas, principalmente para a renovação de seu equipamento. O Congresso rejeitou a proposta e estranhamente, especialistas de grande reputação à época, como os professores Dan Troop Smith e Hogan, bem como as associações comerciais mais poderosas, se opuseram à medida. O abatimento fiscal em larga escala, aparentemente, favoreceria cerca de 85% dos negócios americanos²⁰. Não se pode afirmar que estas idéias, no início dos anos sessenta, tenham inspirado a criação de um amplo sistema de incentivos pelos legisladores brasileiros. A idéia específica na economia brasileira não é um planejamento indutivo baseado em benefícios fiscais nem a adoção do 'valorismo' (correção monetária) em determinados setores mas uma combinação de ambos. Disso resultou um sistema de 'duas moedas', que usa o meio circulante como um dos elementos de maior peso para orientar a poupança nacional. Esta foi a solução econômica: teria sido um solução justa?

Nos negócios entre indivíduos, fora da esfera delimitada pela legislação, o princípio vigente sempre foi o nominalismo, em que o mingüante poder de compra da moeda não é levado em consideração. Desta forma, o credor perderia muito nas transações; até que a jurisprudência começou a afastar-se do princípio de que não haveria correção monetária sem lei que a estabelecesse. Neste particular, o primeiro passo foi a determinação que a indenização por prejuízos teria que ser calculada com correção monetária sobre a importância devida. No entanto, danos por inadimplência de contrato relativo a dívida pecuniária estariam sujeitos ao 'nominalismo', ou seja, não sofreriam correção monetária. Mais tarde os tribunais resolveram 'modificar' este entendimento e determinaram que a quantia devida fosse corrigida a título indenizatório²¹. Recentemente foi promulga-

22. Lei n.º 6.899 de 8 de abril de 1981, arts. 1.º e 2.º

da lei instituindo a correção monetária compulsória em demandas judiciais, em consonância, portanto com a jurisprudência.²²

Tomando em conjunto os pensamentos econômico e jurídico, podemos concluir que o segundo prevaleceu sobre o primeiro, de vez que a solução justa é, na maioria dos casos muito mais importante do que meramente útil.

Atualidade do Tribunal de Contas

Atualidade do Tribunal de Contas

Modernamente, nem com a eleição dos governantes, nem com a pluralidade de partidos exaurem-se os atributos necessários à verdadeira democracia. É também essencial a essa caracterização a existência de controle efetivo e independente da aplicação dos recursos públicos.

Já Aristóteles, há vinte e quatro séculos, enumerara entre as "magistraturas indispensáveis", a de exame e verificação das contas dos dirigentes públicos, acentuando: "Mas como certas magistraturas, para não dizer todas, têm o manejo dos dinheiros públicos, é forçoso que haja uma outra autoridade para receber e verificar as contas, sem que ela própria seja encarregada de qualquer outro mister". (*A Política*, Ed. Tecnoprint, Rio de Janeiro, p. 298/9).

No Brasil imperial, Pimenta Bueno, Marquês de São Vicente, em seu clássico *Direito Público Brasileiro*, ao mesmo tempo em que instava pela criação do Tribunal de Contas, como "poderoso auxiliar" das Câmaras, salientava a importância da atividade orçamentária e financeira, até mesmo para a imagem externa do País, como meio de avaliarem-se "a força das suas finanças e crédito, o estado da sua civilização, a boa ou má administração ou observação das leis, a firmeza das suas instituições, as garantias da sociedade, enfim, a altura da inteligência e independência das câmaras legislativas, que equivalem a grandes recursos". E concluía: "Todos os homens e países ilustrados sabem que não há leis que afetam mais as liberdades e interesses dos cidadãos, que dependem de maior zelo e sabedoria do Poder Legislativo, do que as dos orçamentos e balanços; a respectiva discussão revela, pois, e orienta muito o juízo que deve formar-se das condições da nacionalidade" (obra citada, ed. Senado Federal, Brasília, 978, p. 90/1).

Se a necessidade da fiscalização financeira, pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, já se fazia sentir há cento e vinte e cinco anos, quando publicada, originariamente, a obra citada, é fácil compreender a relevância da função de controle das ativi-

dades governamentais de gestão, em plena era assinalada pela atuação do Estado-empresário.

Com efeito, em nosso tempo — é a lição do renomado Burdeau — a gestão dos interesses coletivos passou a ter a primazia entre os objetivos da atividade política. Não mais se pode considerá-la *"una actividad subalterna a la que podía subvenir la administración, autoridad políticamente subordinada"*. *"... de ella depende, en última instancia, la prosperidad del grupo. La política debe asumir essa responsabilidad, porque el nuevo orden social es tan complejo, y las actividades se hallan en él tan imbricadas, que sólo decisiones basadas en una consideración global de los intereses de la comunidad pueden garantizar su evolución favorable."* (Georges Burdeau, *El Estado*, trad. esp., Seminarios y Ediciones S.A., Madrid, 1975, p. 151/2).

Acresce que, apesar de seu caráter suplementar estabelecido na *Constituição* (art. 170), a exploração da atividade econômica pelo Estado ampliou-se consideravelmente nas últimas décadas, mediante a proliferação de empresas públicas, sociedades de economias mistas, com suas subsidiárias de diversos graus e múltiplas feições, muitas dotadas de excessivo grau de autonomia.

Resultou daí a recepção de normas e procedimentos de direito privado inerente às entidades criadas para a intervenção no domínio econômico e que acabaram inspirando a instituição de organismos semelhantes, votados ao desempenho de serviços públicos e erigidos em instrumentos de uma descentralização freqüentemente processada à margem de padrões aceitáveis, dentro dos critérios assentes da administração pública.

Essa dispersão dilui e dificulta a supervisão ministerial — criando como que um novo poder, dentro do Estado — e, também, naturalmente, o desempenho, pelo Poder Executivo, de atividades de controle. Prejudica-se, em consequência, uma função básica do controle interno, a de criar condições indispensáveis à eficácia do controle externo, da competência do Congresso e do Tribunal de Contas, segundo o regime inaugurado pela atual *Constituição* e pelo Decreto-lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, com vigência simultânea em 15 de março do mesmo ano.

Tal regime sucedeu ao da *Carta de 1946*, que se baseava sobretudo na apreciação prévia das despesas (com o alcance progressivamente esvaziado por sucessivas leis que lhe impunham numerosas e amplas exceções) e no exame, sempre *a priori*, dos contratos; ressentindo-se, entretanto, de meio efetivo do acompanhamento da execução e limitando-se, habitualmente, à verificação dos documentos entregues ao Tribunal.

A este, impôs-se, assim, um duplo desafio, resultante da evolução da política administrativa acima esboçada e da implantação do novo sistema de fiscalização, a exigir um dinamismo bem diverso da passividade anterior.

Assenta hoje, precipuamente, a competência da Corte, a par

da emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República (art. 60, § 2º, da *Constituição*), na auditoria financeira e orçamentária sobre as unidades administrativas dos três poderes (art. 70, § 3º) e no julgamento da gestão dos responsáveis por bens e valores públicos (§ 4º seguinte), entre estes incluídos os administradores das entidades com personalidade jurídica de direito privado, de cujo capital a União detenha, direta ou indiretamente, a totalidade ou a maioria das ações ordinárias, de acordo com o art. 7º da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, com a redação dada pela Lei nº 6.525, de 11 de abril de 1978.

Tanto no desempenho da mencionada auditoria, como no julgamento das contas, assume relevo particular a realização das inspeções previstas no § 3º do art. 70 da *Constituição*.

Visando ao ideal do controle simultâneo, capaz de acercar-se do desejável caráter preventivo do controle prévio, sem prejuízo da velocidade da administração, que tornou impositivo o regime da fiscalização posterior; beneficiando-se do exame *in loco* da gestão, mais simples, real e expressivo que o resultante da remessa de volumosa documentação ao Tribunal; revestindo o caráter pedagógico inerente à presença física dos técnicos do Tribunal, as inspeções, tônica do sistema novo, vêm-se realizando a contento, no âmbito da administração direta e das autarquias, começando a praticar-se simultaneamente nas unidades do mesmo órgão, ou entidade, ao longo do território nacional.

Tanto não se pode ainda dizer, em extensão e freqüência, das inspeções nas entidades previstas no art. 7º da Lei 6.223/75, acima citada, as quais são, atualmente, vinte e sete empresas públicas, setenta e sete sociedades de economia mista e cento e noventa e nove controladas ou subsidiárias.

Quanto a tais entidades, tem-se concentrado a atuação do Tribunal, principalmente, no julgamento das contas embora seja equívoco supor este se esgote em aspectos meramente contábeis, aritméticos ou formais.

Pautado, é certo, pela legalidade dos atos de gestão — não por sua oportunidade ou conveniência — o julgamento da regularidade de contas tem suscitado questões jurídicas relevantes, como para exemplificar, as que ensejaram as decisões sobre as matérias indicadas a seguir:

1. exercício da jurisdição do Tribunal independentemente da feição jurídica atribuída à entidade fiscalizada (Súmula nº 75, *Diário Oficial* de 16 de dezembro de 1976, p. 16.403 e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 140, p. 109);

2. cabimento da aplicação da multa estabelecida no art. 53 do Decreto-lei 199/67, aos administradores das entidades em tela (Súmula nº 133, *Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 936 e *Revista de Direito Administrativo* 140/125);

3. sujeição das mesmas entidades aos princípios básicos da licitação (Súmula nº 158, *Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 940 e *Revista de Direito Administrativo* 140/133);

4. controle da exação de participações expressivas mas não majoritárias, de sociedades de economia mista em outras entidades, por meio do exame dos balanços das primeiras (proc. n.º 10.767/79, *Diário Oficial* de 22 de abril de 1980, p. 6.947);

5. caracterização do controle solidário de sociedade de economia mista sobre suas subsidiárias, quando o poder decisório é repartido com sócios estrangeiros (proc. 37.079/78, *Diário Oficial* de 27 de outubro de 1980, p. 21.486/7 e *Revista de Direito Administrativo* 142/164);

6. controle de remuneração de Diretores, especialmente a título de 'décimo-terceiro salário' (*Diário Oficial* de 29 de abril de 1982, p. 7.656/2);

7. distribuição de lucros inflacionários, decorrentes de saldo de correção monetária do balanço (*Diário Oficial* de 21 de maio de 1982, p. 9.324/5);

8. controle da participação de empresa pública no custeio de associação de complementação previdenciária (proc. 21.932/82, sessão de 19 de agosto de 1982).

A continuidade e o progresso dos programas de seleção e treinamento do corpo especializado de servidores do Tribunal; a iminente criação, no âmbito deste, de mais uma Inspeção Geral de Controle Externo dedicada à fiscalização das empresas estatais, dentre outras providências, tornam lícito esperar um incremento qualitativo e quantitativo das atividades de auditoria, com reflexo altamente positivo, não apenas para a fiscalização da máquina administrativa, mas para o seu próprio aperfeiçoamento e eficiência, pois como acentuou o eminente professor Caio Tácito, em estudo recente: "Os auditores não serão necessariamente adversários incumbidos de detectar erros e irregularidades, mas colaboradores no sentido da normalidade e aprimoramento das atividades financeiras e contábeis" (Corregedoria para Vigiar as Estatais, in *Caderno Especial SBERJ* n.º 236, publicação do Sindicato dos Bancos do Rio de Janeiro, junho, 1982).

A esse esforço, seria de suma importância acrescentar-se a elaboração dos poderes competentes, de uma Lei Orgânica da Administração Federal — necessariamente Lei Complementar — de que já foi aliás, elaborado excelente Anteprojeto, de autoria do jurista Luiz Zaidman, sob o patrocínio da Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa — SEMOR (conforme Estudos para uma lei orgânica da administração federal, ed. IPEA, Brasília, 1978).

Paralelamente ao exame personalizado das contas dos responsáveis por bens e dinheiros públicos — ordenadores de despesa, encarregados da guarda de material e administradores — compete, ainda, ao Tribunal de Contas, emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, acompanhado de minucioso relatório do exercício financeiro encerrado (*Constituição*, art. 70, § 2º).

A apreciação dessas últimas contas — diversamente do que

sucede com as individuais, também acima aludidas — não comporta, nem por parte do Congresso, uma função de índole jurisdicional. Mas não se resume, por isso mesmo, a um juízo de caráter estritamente técnico ou jurídico-contábil sobre os balanços apresentados.

A própria transformação dos orçamentos públicos em instrumentos de planificação tem exigido do Tribunal o exame dos aspectos mais relevantes de política e execução tributária, do desempenho da administração e da economia, com repercussão na receita e na despesa. Subsidiava-se, deste modo, o julgamento soberano do Congresso e contribuiu-se para mudanças de orientação e correções de rumo que poderão sobrevir em proveito da atividade do Poder Executivo.

Assim, para exemplificar, vieram ao encontro das observações inseridas no Relatório das Contas Gerais relativas aos exercícios de 1974 (apresentado em sessão do Tribunal, de 12 de maio do ano seguinte) sucessivas providências e diretrizes do Governo, notadamente no campo da política tributária e da intervenção do Estado no domínio econômico.

Confirma-se esse resultado na comparação dos excertos do citado Relatório publicados nos volumes 121 (p. 489/95), 122 (p. 413/24) e 123 (p. 433/7), da *Revista de Direito Administrativo*, com a evolução que teve ocasião de registrar, em votos referentes às contas gerais de exercícios subsequentes (conforme *Diários Oficiais*, 16 de junho de 1976, suplementos, p. 3/4; de 28 de julho de 1977, p. 8.104/5; de 26 de julho de 1978, p. 11.764/5; de 9 de setembro de 1979, p. 9.611/2 e de 26 de junho de 1980, p. 12.852).

Outro plano, mais particularizado, não, porém, desvalioso, em que se desenvolvem os trabalhos do Tribunal de Contas, diz respeito à apreciação da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas e pensões, de acordo com o § 7º do art. 72 da *Constituição*, com a redação dada pela *Emenda n.º 7*, de 1977.

Não se resume, essa competência, em coibir o excesso reprovável da despesa, com o pagamento, indevido ou a maior, do inativo e do pensionista; configura, ainda, a definição dos seus direitos e comporta ordem de complementação do provento, sempre que insuficientemente satisfeito, no âmbito da repartição concedente, civil ou militar.

Examinando cálculos e atos, conhecendo de pedidos dos interessados, vem o Tribunal de Contas assumindo o papel que lhe cabe — comparável ao de um contencioso administrativo — no sentido de corrigir injustiças e, até mesmo, reduzir a necessidade de recursos ao Poder Judiciário, com economia de encargos para as partes e para a própria Fazenda Nacional.

Com a ilustração dessa assertiva, podem-se destacar, pelo maior alcance social:

1. a Súmula 138, do Tribunal de Contas, definindo a situação dos inativos, amparados pela Lei n.º 1050/50, após o plano de Classificação de Cargos decorrente da Lei n.º 5.645/70 (*Diário Oficial* de 14

de janeiro de 1980, p. 937 e *Revista de Direito Administrativo*, vol. 140, p. 126);

2. as Súmulas 143, 144 e 154, versando sobre a aplicação do art. 184 do Estatuto dos Funcionários Públicos, ante o advento do mencionado Plano e do limite estabelecido pelo art. 102, § 2º da *Constituição* (*Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 938/9 e *Revista de Direito Administrativo* 140/143);

3. a Súmula 149, acerca da atualização das pensões civis, também em decorrência da reclassificação ditada pela Lei 5.645/70 (*Diário Oficial* de 14 de janeiro de 1980, p. 939 e *Revista de Direito Administrativo* 140/141).

Assim, o Tribunal de Contas — cuja necessidade foi de velha data assinalada, e de cuja atuação se exige sempre mais presença com o correr dos tempos — tem procurado manter a atualidade que revigora a Instituição, noventa anos passados de sua inclusão entre os órgãos constitucionais, na primeira Carta republicana.

Resoluções

1. *Senatus-consulto* é o que o senado manda e constitui.

2. A partir do final do século II d.C., o quadro constitucional romano sofreu profundas alterações, caracterizadas pela ênfase crescente no elemento militar da monarquia. Assim, do século III d.C. em diante a historiografia costuma classificar o sistema imperial como *Dominato*, conceito que evoca não apenas a substituição do apelativo *princeps* (príncipe) pelo de *dominus* (senhor), mas sobretudo as feições de verdadeira monarquia adquiridas pelo governo romano.

Retrospecto histórico

A resolução tem origem no *senatus-consulto* que, em Roma, constitui-se na norma jurídica, cuja elaboração competia ao Senado (*senatus-consultum est quod senatus iubet atque constituit*)¹.

Desde o imperador Adriano, foi conferida ao *senatus-consulto* a condição de fonte de direito. Com o advento da *oratio principis*, que era a mensagem do imperador, endereçada ao Senado, esta passa a ser a real fonte das normas jurídicas, reduzindo-se o *senatus-consulto* à mera formalização do processo legislativo, perdendo, inclusive, o caráter de fonte de direito, na fase do *Dominato*².

No direito positivo brasileiro, esta espécie de ato normativo surge com a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*, que lhe conferiu um capítulo. A *Constituição de 1934* epigrafou-a numa seção intitulada "Das Leis e Resoluções". Somente com a vigência da *Constituição de 1946*, estabeleceu-se nitidamente a diferença entre lei, decreto legislativo e resolução. Esta passou a ser entendida como ato legislativo de competência do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A resolução do Congresso era delimitada pelo Regimento Interno Comum. As resoluções congressionais versavam sobre matérias de competência exclusiva de cada Casa legislativa, que extrapolavam dos 'limites do simples ato administrativo'. A partir da vigência da *Constituição de 1967*, surgiu a impossibilidade de uma definição do termo, pelo menos no plano material. Para desate do problema, sugeriu Nelson de Souza Sampaio: "o recurso é dizer que resoluções são atos assim batizados pela *Constituição* e pelos Regimentos Internos do Poder Legislativo".

Aspectos doutrinários

Autores nacionais — O significado técnico-jurídico da palavra

resolução comporta a verificação em dois planos distintos. Está prevista no art. 46 da *Constituição*.

No plano genérico, resolução é todo ato solucionador de uma questão proposta. No caso, convém anotar a lição de Pontes de Miranda: "Os atos principais do juiz são as resoluções. Quando o juiz resolve - solve a questão, indo ao fundo, extraindo do que se deduziu em juízo, o que é justo. É um solver sem arbítrio puro, porque supõe o ir ao estado inicial para dirimir a controvérsia, ou adotar solução: *resolutio* (esse elemento alusivo ao início, ao começo, também está na expressão resolução do contrato que, embora diferente da resolução judicial, igualmente desce ao passado em sua investida de eficácia *ex-tunc*³). Toda resolução judicial é, pois, declaração unilateral da vontade emitida pelo juiz para determinar o que é justo, isto é, aplicar a lei"⁴.

Nesse sentido lato, ambas as Casas legislativas (Senado e Câmara dos Deputados) e o próprio Congresso Nacional veiculam suas tomadas de posição, através de resoluções.

Na afirmação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "a resolução é conhecida dos regimentos internos do Congresso e de suas Casas. A resolução, que não era prevista na *Constituição* anterior, destinava-se a regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular".

A solução preconizada pelo mestre do Largo de São Francisco recomenda a observação do nosso tradicionalismo jurídico. No nosso direito anterior, sustenta aquele autor, enquanto a resolução não era constitucionalizada, sempre se entendeu que a disposição relativa às matérias de competência privativa do Congresso Nacional se manifestava por decreto legislativo. Tais são as do art. 44 da *Constituição*. Assim, conclui: "aquilo que não for do campo específico da lei e do decreto legislativo, instrumentaliza-se na resolução"⁵.

Celso Ribeiro Bastos preleciona que as resoluções apresentam alguns pontos de contato com o decreto legislativo, uma vez que ambos dispensam a sanção presidencial e tratam de matéria subtraída ao alcance da lei ordinária. O decreto legislativo é da competência exclusiva do Congresso Nacional, enquanto que a resolução pode ser utilizada por este e por ambas as suas Casas. Entende que o decreto legislativo está mais próximo, formalmente, da lei que a resolução e conclui que esta é utilizada para deliberação de cunho concreto⁶.

Fernando Whitaker da Cunha assinala que "os decretos legislativos e resoluções são atos de exclusiva competência do Poder Legislativo. Os primeiros autorizam o Presidente da República e o Vice-Presidente a se ausentarem do País; fixam os subsídios do Presidente, do Vice e dos membros do Congresso Nacional, julgam as contas do Presidente (...) as segundas defluem das prerrogativas em matéria doméstica, política, administrativa, suspendendo a execução de leis, concedendo delegação legislativa, autorizando os Estados à realização de empréstimos, decretando a perda de cargo de deputados e senadores"⁷.

3. As expressões *ex-nunc* e *ex-tunc* são muitas usadas em matéria de 'condições' e efeito das sentenças. Literalmente *ex-nunc* significa de agora em diante, para a frente. Opõem-se a *ex-tunc*, desde aquele momento, retroativamente, para trás.

4. In *Questões forenses*, tomo I, Ed. Borsoi, 1957, p. 126.

5. *Curso de direito constitucional*, Ed. Saraiva, 1973, p. 217.

6. In *Elementos de direito constitucional*, Educ-Saraiva, 2 ed., p. 127.

7. In *Hierarquia das Normas Constitucionais. Revista de Informação Legislativa* — Senado Federal, nº 44, Senado Federal, nº 44, outubro/dezembro, 1974, p. 91/92.

Flávio Bauer Novelli, abordando a distinção entre os decretos legislativos e as resoluções, esclarece que "os primeiros são editados nos casos de exercício da competência exclusiva do Congresso Nacional (atos de aprovação ou autorização, ou próprios da autonomia constitucional do Poder Legislativo — *Constituição*, art. 44); e as últimas, as resoluções, destinadas à adoção de providências (eventualmente, também de normas de caráter especial ou interno das Câmaras, mediante o exercício das respectivas competências privativas (*Constituição Federal*, arts. 23, § 2º; 35, § 2º e 4º, 36, § 2º; 40, itens I e II; 42, itens I a IV e VI a VIII; 54 e 55, § 1º)".

Nelson de Souza Sampaio, como vimos anteriormente, defende o critério formal para distinguir as resoluções de outros atos normativos, ou seja, é resolução aquilo que assim o denominar a *Constituição* e os Regimentos Internos das Casas legislativas.

Antonio Balbino, após buscar o elemento diferenciador entre leis e resoluções, nomeadamente no texto das constituições estaduais, deixou claro que as primeiras são as que necessitam de sanção e as últimas são insancionáveis. É esta a lição do mestre baiano: "Em face do exposto, quer nos parecer que, se doutrinariamente, e, apenas tendo em vista a circunstância de estarem determinadas proposições legislativas sujeitas à sanção e outras não, é possível conceber ou mesmo desejar, como melhor técnica, que se considerem 'leis' aquelas sancionáveis e 'resoluções' as insancionáveis, intuitivo se torna a impraticabilidade da adoção, *De lege lata*, de tal critério em presença dos arts. 24 e 25 da Constituição da Bahia, porque eles evidenciam que tanto pode haver lei insancionável como resolução sancionável, estando a necessidade ou não da sanção tão somente em função da exclusividade da competência do poder que elabora a lei ou resolução"⁸.

Hely Lopes Meirelles, numa análise ampla sobre o tema, entende que as resoluções são atos administrativos de caráter normativo, emanados da alta direção executiva (exceto o Chefe do Executivo, que expede decretos), ou das altas autoridades judiciárias e legislativas, para regular matéria de sua particular competência. Enfatiza ele: "as resoluções, normativas ou individuais, são sempre atos inferiores ao regulamento e ao regimento, não podendo inová-los. Seus efeitos podem ser internos ou externos, conforme o campo de atuação da norma ou os destinatários da providência concreta"⁹.

Autores alienígenas — José Joaquim Gomes Canotilho comenta que o termo resolução é utilizado, com frequência, como característica de certas deliberações dos órgãos colegiados.

A *Constituição* portuguesa de 1976 alude às resoluções, concebendo-as como veículos de comunicação de vários órgãos da soberania. Para o constitucionalista luso, as resoluções podem ser classificadas em: resoluções da assembleia da república; resoluções do conselho de ministros e resoluções do conselho da revolução.

Como no caso brasileiro, na lei maior de Portugal constata-se uma ausência de noção do termo resolução, usando-se o critério da prática constitucional, "que considera as resoluções como uma for-

8. In *Revista do Direito Administrativo*, vol. 22, p. 427.

9. In *Direito administrativo brasileiro*, 5 ed., *Revista dos Tribunais*, 1977, p. 152.

ma de as assembléias e, eventualmente, outros órgãos da soberania, manifestarem as suas intenções e tomarem decisões, sem que seja necessário adotar ato normativo".

Outra característica das resoluções, segundo Canotilho, e que provoca uma séria controvérsia, é que elas refogem ao controle judicial. Vale dizer: as resoluções não se submetem ao controle da constitucionalidade das leis, em face do princípio da separação dos poderes e por serem atos internos dos órgãos constitucionais que as utilizam.

Conclui Canotilho que, no sistema jurídico português vigente, (arts. 277, 279 e 281 da *Constituição*), há dois casos em que as resoluções têm um "sentido normativo evidente": 1º - Resoluções da assembleia da república (art. 172, n. 4 da *Constituição*); 2º - Resoluções do conselho da revolução respeitantes à declaração de inconstitucionalidade¹⁰.

No direito francês, a resolução é definida como a decisão resultante do voto de uma só Câmara (Duguit) e sem promulgação (Prélot). Tal conceituação salienta a desnecessidade de ato promulgatório por parte do Executivo.

Conclusão — A doutrina estanca em dificuldades conceituais, quando deseja a precisão terminológica. E, com efeito, e imprecisão técnica do constituinte, que não definiu quais os atos que seriam veiculados por resolução — e deveria fazê-lo, já que atribuiu essa competência ao Senado federal em caráter privativo — causou toda essa diversidade de aportes. Apesar disto, há necessidade de alguns balizamentos nessa matéria.

Há previsão constitucional para o Congresso Nacional e o Senado expedirem resoluções em caráter privativo. Aquele, por força do art. 54 da *Constituição*, pois "a delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício". Essa competência é privativa do Congresso Nacional. Só este pode efetivar a tal delegação.

Privativamente — estatui o art. 42, item VI, da Carta Magna — compete ao Senado federal "expedir resoluções". Já vimos que essa 'privatividade' é apenas literal, pois o Congresso Nacional também veicula a sua manifestação — na hipótese de delegação legislativa — por meio daquele instrumento. Como, então, conferir sentido ao art. 46 item VI, da *Constituição*? Em que medida é privativa a competência do Senado Federal para expedir resoluções?

A resposta nasce da conjugação do aludido preceito com o art. 23, § 2º, segunda parte ("... sua alíquota — do imposto de transmissão — não excederá os limites estabelecidos em resolução do Senado Federal por proposta do Presidente da República, na forma prevista em lei") e § 5º, segunda parte, que versa sobre o I.C.M. ("... o Senado Federal, mediante Resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação").

10. Direito constitucional, Almeida, Coimbra, 1977, p. 363/365.

Ainda, deve-se conjugar os itens VIII e VII do mesmo art. 42 porque a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal é veiculada por resolução. Também os que fixam os limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e municípios (item VI). No exercício de suas competências privativas, o Senado veiculará resoluções, quando não houver exigência de lei.

Nessas matérias é que surge a privatividade da competência atribuída ao Senado federal para expedir resoluções. Observa-se, entretanto, que os regimentos internos das Casas legislativas podem prever — como prevêem — resoluções sobre matérias *interna corporis*. Seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal ou ainda no Congresso Nacional.

Em síntese: em nível constitucional, verifica-se previsão de competência privativa para a expedição de resoluções, conferida tanto ao Senado Federal como ao Congresso Nacional; em nível regimental, as resoluções são utilizadas por quaisquer das Casas legislativas, inclusive pelo Congresso Nacional, no trato de questões que dizem respeito aos seus negócios internos.

EN-00003284-8

A Fratura exposta do sistema de ensino brasileiro



Temos por excessivamente rigorosas as críticas lançadas dia a dia por vários arcos de flexa ao sistema geral da educação brasileira; exhibe ela, sem dúvida alguma, numerosas falhas, defeitos e fraquezas, mas neste mundo perplexo de transição os aspectos negativos multiplicam-se, avultam e causam impressão mais profunda do que em situações sociais menos carregadas de apreensões. Como a educação é, simultaneamente, efeito e causa, pois é expressão da sociedade e, ao mesmo tempo, procura ser instrumento de influências sobre ela para impor-lhe outra forma e aperfeiçoá-la, e ainda pelo fato de que, sendo, por índole, aparelho conservador, que visa resguardar a tradição, não lhe é possível, por muito que se esforce, acompanhar o passo estugado das transformações sociais e tende a ser sempre retardária.

Nas condições de catástrofes do mundo atual, em que o senso comum se tornou o menos comum dos sentidos, apesar do seu sentido inaugural no exercício da inteligência, como a sua própria denominação está a indicar, é extremamente improvável que a educação alcance o grau de eficácia por todos almejado, mesmo nos países já desenvolvidos.

Em primeiro lugar, é muito difícil atualizar-lhe a instrumentação, pois numerosos especialistas hesitam em adotar, sem apoio em pesquisas numerosas, as modificações sugeridas por grupos que entendem dever a escola tradicional transformar-se rápida e completamente. Um exemplo: a introdução nas salas de aula do que se convencionou denominar tecnologia educacional parece imediatamente aceitável e, todavia, oferece o risco de embotar o gume da inteligência por excluir completamente, em muitos casos, o seu normal exercício. Outro exemplo: a liberdade reinante nos recintos de estudos está a ameaçar a autoridade do professor e a instalar a indisciplina onde a ordem não pode deixar de reinar.

Não se afigura necessário por em alto relevo o crescimento demográfico, pois esse fator vem agravando visivelmente, ainda nos olhos mais distraídos, os problemas educacionais, em especial nos países em desenvolvimento, onde esse fato se associa indissoluvelmente a penúria econômica, tornando, de uma parte, precária a assistência que a escola tem de oferecer a sociedade e, de outra, criando o problema da dúvida sobre a utilidade da educação em face do mercado de trabalho e, por via de consequência, a mutilação ou aniquilamento das vocações individuais, que se vêem, subitamente, impossibilitadas do exercício de certas profissões ou, como ocorre em muitos países, forçadas a adotar, como se de sua escolha fosse, linha profissional que não representa o seu caminho.

Bastaria, aliás, para indicar os danos do excesso demográfico na área da educação a carência de professores, que não satisfazem em número e não atendem em qualidade o de que necessitamos.

Além disso, a complexidade e as calamidades do mundo de hoje refletem-se na escola, que aspira a recolher e espelhar, transformando-os em objeto de estudo, os problemas que afligem o homem; origina-se daí tremenda sobrecarga curricular, que ameaça com o seu peso arrastar a escola ao desabamento e é agravada pela total ausência de senso a que já nos referimos e de que é prova este fato: a proposta de inclusão no *currículo* da escola de primeiro grau de um item consagrado à preparação para a morte...

Nem é possível esquecer os danos causados pelos meios de comunicação: não apoiam, nem completam a escola; desafiam-na e confundem e inutilizam o seu trabalho. Haja vista o que vem ocorrendo com a língua nacional, diariamente destroçada nas coisas mais elementares, a começar pela pronúncia de palavras de uso corrente, e, pior ainda, a doutrinação para a violência, acerca da qual declarou, há pouco, o Sr. Ministro das Comunicações: "O Brasil está pagando, a cada ano, milhões de dólares para liquidar a sua juventude; a cada 100 horas das programações vendidas ao nosso país, o espectador assiste em média 12 assassinios, 21 fuzilamentos, 20 acidentes com armas de fogo, 20 lutas, 9 facadas, 4 quedas, 9 incêndios, 2 atropelamentos, 6 batidas propositadas, 2 linchamentos, 1 explosão, 9 chantagens, 6 tentativas de suicídio, 32 ameaças veladas". Em face de tais exemplos de violência humana, é grave, mas parece muito insignificante o fato de não aparecer em nossas novelas um só livro em nenhum lugar, nem mesmo jornais e revistas: ninguém lê.

Como quer que seja, considerada em seu conjunto, a educação brasileira oferece a imagem, tantas vezes usada, da pirâmide invertida, sem base de sustentação, que não se sabe como se mantém de pé, já que o ensino primário — sua natural pedra angular — não corresponde nem em número nem em qualidade ao de que necessita o nosso país. Em verdade, o ensino primário é a fratura exposta do nosso sistema nacional de ensino, exposta — dizemos — em razão de ser visível e tocável e pelo motivo da sua extrema gravidade, que ameaça de paralisia todo o sistema a que pertence ou o falsifica pela sua importância fundamental, capaz, pelo seu poder de contágio, de contaminá-lo todo por inteiro.

O de que padece, portanto, substancialmente, todo o nosso sistema educacional tem origem nas deficiências profundas do nosso ensino elementar. Como afirmou em palavras insubstituíveis, o saudoso educador paulista e nosso caro amigo Almeida Júnior, "Numa democracia sem ensino primário generalizado e eficiente, não pode haver ensino médio que valha e, sem este, o ensino superior não justificará alcançar o nome que lhe damos." Realmente, assiste razão completa a Almeida Júnior, pois conseguimos armar gravíssimo círculo vicioso, que não logramos desarticular ainda, a despeito dos continuados esforços do Governo Federal, notadamente a partir da Revolução de 1964, expressos em associação com os governos estaduais e com os governos municipais, mediante auxílios materiais e técnicos, merecendo especial menção os fundos de participação dos Estados e dos Municípios e o salário-educação. Eis o círculo vicioso a que aludimos: não é bom, em geral, o ensino de nível superior por não ser bom o ensino de nível médio; este, igualmente, não pode ser bom porque bom não é o ensino primário, que, por sua vez, é mau por serem maus aqueles, sim — aqueles, pois o professor do primeiro nível é, hoje, preparado não só em escolas de nível médio, senão também em escolas de nível superior, que são as faculdades de educação.

Assim, apesar do muito que tem feito o Governo Federal, temos, aos poucos, perdido de vista completamente a fundamental, insubstituível função educativa do ensino primário; porque ele não exista em todos os lugares onde deve existir ou porque exista insuficientemente ou exista e não funcione ou funcione mal, uma idade preciosamente significativa perde-se em si mesma, intelectual, moral, física, religiosa e civicamente, para não falar nos dons inapreciáveis da sensibilidade geral e da sensibilidade artística que se malbaratam ou se embotam e se perdem para sempre. Estamos esquecidos — parece — de que a criança não é um adulto em miniatura, os *homúnculos* dos fisiologistas do século XVIII, mas um tipo *sui generis*, uma forma específica de ser.

Todavia, o ensino primário é o ensino universal, o ensino de todos, o ensino *sine qua non*; é o mínimo que o Estado deve ao homem. Na situação geral do mundo, em cada grupo de três adultos, um não sabe ler e escrever, nem fazer as quatro operações básicas, e o mais penoso é que, na maioria dos países, alta porcentagem dos analfabetos pertence às faixas etárias mais jovens, isto é, são ainda crianças. E o Brasil está, infelizmente, nessa categoria de países: se imaginarmos 6 milhões de crianças na primeira série da escola de primeiro grau e se as acompanharmos, verificaremos que 5 milhões chegam ao final dessa série, 2 milhões atingem a segunda e apenas 500 mil alcançam a oitava.

Que vem acontecendo? Qual a razão radical, em nosso país, desse estado de cousas na área da educação elementar? Desafortunadamente, não há uma razão só que explique tudo; as razões surgem aos bandos, e é difícil isolá-las tamanha e tão íntima a sua solidiedade.

Não obstante, tentaremos indicar aquelas que nos parecerem mais gerais, mais vigorosas, mais atuantes.

A primeira, a mais antiga, a que mais se invoca e a que se irrogam todas as responsabilidades é a penúria de recursos, que tanto mais pesa quanto maior a porcentagem da população que deva ser atendida. São rasos os cofres públicos, ralas as quantias que contêm para custear o ensino de todos, muitas as exigências do próprio ensino a clamar por socorro. Dentre essas a mais eloqüente é, sem dúvida, a fraca remuneração atribuída às eminentes funções do professor primário. Aqui está, seguramente, a capital razão de tudo. A solução é dura de achar, mas tem de ser achada, se quisermos, não somente sobreviver como sociedade organizada, senão também vencer o estágio social em que estamos atolados. Aqui, mais do que em qualquer outro sector, cabe conseguir quotas de sacrifício de outros serviços para ajuntar recursos, providência tanto mais de tomar quanto se atente em que a educação é processo associativo que beneficia a todos que a ela juntarem seus esforços. Como imaginar, por exemplo, a educação sanitária fora da escola e, pois, por que a ela não associar os recursos dos serviços de saúde pública?

De igual importância é, sem qualquer dúvida, a adoção de uma linha da mais rigorosa economia em todos os gastos públicos, entregando à educação tudo quanto iria ser gasto e, em boa hora, deixou de ser. O Brasil tem a vocação do vistoso, do excessivo, do suntuário, do anti-econômico; é país pobre que gasta a sua pobreza em muitas cousas vãs. Infelizmente, são inumeráveis os casos em que a administração pública despende cinco onde e quando podia e devia gastar apenas um. Para não sair da área da educação: quantos grupos escolares, quantas escolas isoladas existem no Brasil que prestariam o mesmo serviço se houvessem custado um terço do que custaram? Que importâncias gastas com o ensino superior notadamente com uma incompreensível gratuidade indiscriminada, poderiam ser aplicadas no ensino primário? O que se gasta em nosso país em papel timbrado em relevo, em luzes espetaculosas, em edifícios durante horas em que não funcionam, em luxos e louçarias de toda espécie é cousa de espantar. As despesas com telefonemas particulares em repartições públicas, o uso do correio, do telégrafo e de veículos públicos para fins pessoais devem alcançar níveis elevados. A descentralização, que parecia capaz de coibir os excessos não visíveis no regime de centralização rígida, veio a revelar-se incapaz, porque à descentralização não corresponde responsabilidade. É esse o caso de numerosas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de direito público.

A nossa experiência administrativa, que não é pequena, pôs ao vivo aos nossos olhos quanto dinheiro público se gasta mal ou indevida e ilegalmente, que pode ser poupado com um pouco de diligência. Estamos cientes de que, nos dias de hoje, educação é guerra e não há guerras baratas; sem dúvida não há como evitar que ela seja cara, mas há, seguramente, como impedi-la de ser mais cara do que deve e do que podemos pagar por ela.

Eis aí cousas triviais, mas o Brasil precisa de muitas cousas triviais — como, por exemplo, ensino primário.

Não valerá formar bem o professor para pagar-lhe mal. Por isso

foi que em nossa enumeração figura em primeiro lugar esse aspecto econômico do problema.

Ninguém ignora que a origem da dificuldade está na própria natureza do ensino primário, no fato de ser ele o ensino para todos; isso, porém, não nos exime do dever de utilizar todos os meios administrativos para alcançar a solução salvadora, os quais podem ser diretos e indiretos, isto é, podem existir dentro da própria área da educação e, pois, nas suas leis de meios ou fora dela, como nos exemplos, que há pouco citamos, da utilização de meios oriundos da economia feita em quaisquer orçamentos ou dos saldos nelas existentes por qualquer motivo. Sabemos que existirão sempre óbices muitos numerosos a esse tipo de procedimento administrativo, pois a execução orçamentária está sujeita a regras rígidas e a certos princípios judiciosos como o de que não há estorno de verbas. Nada disso deve importar. Trata-se de caso de salvação nacional em face do qual tudo deve ceder.

Dentro da própria área da educação há também muitos processos indiretos de obter meios para melhorar a remuneração dos professores e melhor empregar os dinheiros públicos na criação e localização de unidades escolares de qualquer tipo, evitando o arbítrio de que resulta sempre desperdício. Já que não é possível dar ensino primário ao mesmo tempo a todas as crianças em idade escolar, que se cuide de oferecê-lo onde a escola seja mais bem aproveitada, isto é, possa ter a maior matrícula possível, onde, portanto, maior rendimento dê.

O melhor aproveitamento dos prédios significa a possibilidade de aumentar a matrícula cerca de 20% sem necessidade de aumento de salas, bastando que estas sejam em número de 5 ou o múltiplo de 5 e que, em vez de dar-se o sueto semanal num só dia a todo o conjunto da escola, se dê a cada turma num dia, por forma que fique sempre vaga uma sala, a qual será ocupada por novas turmas durante toda a semana escolar, que é de 5 dias.

Outro ponto em que deve ser feita economia está na abolição do expediente exatamente contrário, que consiste em amontoar crianças em turnos superpostos, comprimindo os horários de tal forma, que um curso de quatro anos se reduz a dois e meio no máximo.

Igualmente, cumpre evitar o absurdo de nomeação de professoras além do número estritamente necessário para a matrícula em cada ano letivo. É comum que imperativos políticos imponham à administração esse ônus terrível de manter sempre em cada escola número de docentes mais elevado do que o por ela exigido, com indesejável sobrecarga para os cofres públicos. Também isso é trivial, realmente é, mas não se pratica, pois é hábito brasileiro reconhecer a existência do mal, diagnosticá-lo, localizá-lo e deixá-lo à vontade onde está e como está...

Nem por ser a remuneração do professorado o ponto mais sensível das condições gerais do ensino primário nacional será possível deixar sem exame a sua preparação, como se opera, onde se faz, o que falha e como corrigir.

Sabe-se que apenas 57% dos professores da primeira à 4.^a série são habilitados para a sua delicadíssima função, ao passo que nas escolas rurais essa porcentagem baixa para cerca de 20%. Dos 9.214 candidatos que compareceram às provas do último concurso para ingresso no magistério do Estado de São Paulo apenas 67 foram aprovados. É como se o Brasil estivesse forçando uma empreitada inédita no mundo — ensinar a ler por meio de analfabetos.

A outra amarga conclusão que se infere dos últimos números é que os estabelecimentos ora prepostos à formação de professores para escolas de 1.^o grau não são capazes de cumprir a sua missão. O segredo das antigas escolas normais, que eram insuficientes, mas, pelo geral, levavam a cabo o seu dever, estava na eficácia dos meios, ainda que modestos, e na firme segurança dos objetivos em mira, a que se aliava uma atmosfera saturada do sentido de unidade ou, melhor, de unicidade de propósitos, a qual não se multipartia, nem se modificava, atraída por metas laterais, a unicidade espiritual, magisterial, profissional, com uma só direção. E por falar em escolas normais: que é feito das classes anexas onde os estudantes ensinavam experimentalmente ler, escrever e contar?

Ao desaparecimento dessa atmosfera veio juntar-se a formação dos mestres em estabelecimentos de ensino de nível superior, a qual oferece a ilusão de um *status* intelectual e social que não quer coordenar-se com a tarefa liminar, aparentemente tão humilde, da escola primária, mas condição sem a qual nada existe em nenhuma área da educação.

Agrava-se tal situação por força de distinguir-se incorretamente professor primário de professor de ensino médio ou, como se dizia outrora, professor secundário. A preparação para o magistério até a 4.^a ou 6.^a série do primeiro grau é feita em curso de 2.^o grau e para o mesmo magistério ou para o de especialidade pedagógica em toda a escola de 1.^o grau ou nesta e também da de 2.^o grau é feita em nível superior. Isso é pedagogicamente lógico, mas estará dando resultados, ainda que essa preparação seja realmente proveitosa? Como na realidade se comporta o professor cuja preparação está prevista na segunda hipótese, isto é, em nível superior? E como esperar candidatos em número suficiente no primeiro caso, se poderão, com pouco mais, alcançar o magistério de 2.^o grau mais importante socialmente e menos mal remunerado? E será que a livre circulação entre a escola de 1.^o grau e a de 2.^o irá fixar o professor na 1.^a? Onde ficará ele afinal? A que ensino se dedicará, ao cabo de contas?

Dissolveram-se a intimidade profunda e a solidariedade radical entre a escola de preparação de mestres primários e a sua finalidade, não capital apenas, mas única, de construir os elementos imprescindíveis aos demais conhecimentos humanos, por mais altos que sejam; e dissolveram-se sob a pressão do processo de formação, que não realiza o que lhe cabe, isto é, preparar o professor das séries iniciais do 1.^o grau, cuja insubstituível tarefa consiste em ensinar a ler, escrever e contar associada, naturalmente, à função básica de educar num momento crucial da vida da criança. Quem alfabetizará as novas gerações? — Eis a pergunta angustiada que formulam todos os que se interessam pelo futuro deste país.

Do ponto de vista administrativo, parece-nos que se impõe a experiência da municipalização do ensino do 1º grau, com a assistência técnica e financeira dos Estados e da União, na qual se inclui irrecusavelmente a obtenção de recursos, antes de mais nada, e sobretudo, para por termo à ridículo da remuneração do professorado. Essa é a medida urgentíssima que deve ser tomada como em face de grave mal epidêmico ou, mais apropriadamente, já endêmico, juntamente com a melhoria dos processos de formação.

Neste momento, o Brasil ocupa o 57º lugar no mundo e o 8º na América Latina entre os países que mais gastam em educação, ao passo que o Canadá, por exemplo, além de gastar mais do que toda a América Latina, exibe o índice *per capita* mais elevado do mundo — 474 dólares, acompanhado de perto pela Suécia — 468 dólares.

Em 1968 — e não se alterou a situação — os países desenvolvidos gastavam 120 milhões de dólares em educação primária e os subdesenvolvidos menos de 12 milhões, ou seja, com quase um terço apenas dos habitantes destes, aqueles gastavam 10 vezes mais. Metade das matrículas escolares está nos primeiros, embora as crianças em idade escolar seja a 6ª parte do grupo etário correspondente em escala mundial. Os países subdesenvolvidos, que são duas vezes mais povoados e tem três vezes mais crianças e jovens, contam apenas metade da população escolar do mundo. Não é preciso, mas é conveniente, que completemos tal quadro com estes números: aos 2/3 da população mundial concentrada nos países subdesenvolvidos correspondem apenas 2% dos investimentos totais em tecnologia, o que explica o atraso e a pobreza dos países daquela categoria econômica. O desenvolvimento exige vultosa manobra, que não pode compor-se de analfabetos, e estas desaparecem somente por dois meios: a ação de mestres competentes em quantidade bastante ou a morte — caso em que são logo substituídos por novo contingente.

É necessário que o Brasil se convença de que o berço da prosperidade geral — o chamado desenvolvimento — esta na educação elementar, à qual devem ser dados imediatamente pelos Municípios, pelos Estados e pelo Governo Federal os recursos máximos, recalçando-se a segundo, terceiro e quarto planos tudo quanto não seja rigorosamente essencial. Basta de borlas, bordados, babados e badulaques. Corrijamos a formação do professor de 1º grau, que é multifária, pedante e ineficaz e na qual somente se vem cuidando dos tegumentos, largando-se ao deus-dará o cerne e a essência.

Precisamos de grave bom senso, nua simplicidade, extrema economia.

Linguagem diplomática: uma abordagem irônico-lingüística

"Deixai ao meu cuidado o pôr as notas marginais, e as anotações e comentários finais, e vos dou a minha palavra de honra de vos atestar as margens de notas, e de apensar ao fim do livro uma resma de papel, toda cheia de comentários".

(Cervantes, *Don Quijote de La Mancha*)

1. *Teoria da linguagem*, de José Gonçalves C. Herculano de Carvalho, p. 11.

2. Herculano de Carvalho, obra citada, p. 11.

3. Quando da consulta de obras em língua inglesa sobre o tema 'linguagem diplomática' é necessário ter em conta que o termo *language* traduz-se, em português, por linguagem e por língua. No mundo das relações internacionais, o inglês é denominado língua diplomática (*diplomatic language*), à semelhança do francês. Usa-se, todavia, a mesma palavra, em inglês, quando se diz que um determinado pronunciamento foi feito em linguagem diplomática. Isso acarreta menores problemas para um *native speaker* (cremos que menores); mas, para incautos estudantes brasileiros, pode ser desastroso.

A título de esclarecimento, convém ter em mente o seguinte: 1. línguas diplomáticas por excelência: francês e, modernamente, inglês; 2. línguas de trabalho (*working languages*): francês, in-

"E era toda a terra duma mesma língua e duma mesma fala. (...) Então desceu o Senhor para ver a cidade e a torre que os filhos dos homens edificavam; e disse: (...) Eia, desçamos, e confundamos ali a sua língua, para que não entenda um a língua do outro."

(Gênesis, cap. 11, vers 1, 5, 7)

Embora menosprezado, um sábio preceito de lógica estabelece que a identificação deve ser processo prévio à definição de qualquer objeto. Colocado em termos mais simples, isto quer dizer que "antes de podermos afirmar 'o que é', temos de saber 'qual é' o objeto que queremos definir"¹.

Desse modo, efetuada a tarefa preliminar de indicação e delimitação, teremos afastado ou eliminado tudo aquilo que não seja o objeto em questão.

"Estas duas operações complementares mostram-se ainda mais necessárias quando o objeto que nos cabe definir é designado por um nome equívoco, isto é, por um nome que significa, ao mesmo tempo, vários objetos diferentes, dentre os quais temos de selecionar aquele que procuramos de forma a não o confundir com os restantes"².

Tal procedimento torna-se imperioso se nos propusermos examinar a questão da assim designada 'linguagem diplomática', não tanto pela polivalência do adjetivo (diplomática) quanto pela polissemia do substantivo (linguagem). De fato, o termo 'linguagem' é empregado para designar fenômenos tais como linguagem humana, linguagem animal, linguagem das coisas, linguagem falada, linguagem dos gestos, linguagem familiar e, até mesmo, linguagem diplomática³, termo este que nos interessa particularmente.

Em sentido lato, ainda segundo Herculano de Carvalho,

glês, espanhol; 3. línguas oficiais: francês, inglês, espanhol, russo, chinês. Recentemente, o árabe tem sido insinuado nas reuniões internacionais, mediante custeio dos interessados.

4. *Atual:* (Filos.) Que está em ato. Opõe-se a virtual e potencial. *Novo dicionário da língua portuguesa*, de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira.

emprega-se o termo linguagem para designar a totalidade da atividade manifestativa e cognoscitiva do homem. 'Manifestativa' porque, por meio dela, os homens se manifestam ou manifestam algo (exteriorizam) aos seus semelhantes, comunicando-se entre si; 'cognoscitiva' porque é pelo exercício da linguagem que o homem desenvolve sua capacidade de introspecção e traz de sua consciência determinados conteúdos para a luz de um conhecer mais perfeito (o que não exclui, todavia, a possibilidade de um conhecimento anterior, representado pela intenção e pelos sentidos).

A linguagem, assim considerada, pode manifestar-se por meio de cores, gestos, símbolos e sons. Mas nenhuma destas possibilidades de manifestação é tão perfeita, tão caracterizada, de uso tão constante e de realização tão plena quanto a linguagem verbal, que é a linguagem por excelência, conforme veremos a seguir. Ela será, portanto, o ponto de partida para o desenvolvimento da tarefa que nos propusemos.

Para tanto, nosso estudo obedecerá às seguintes etapas:

1. Definição de linguagem;
2. A linguagem diplomática vista como uma das atualizações⁴ da linguagem;
3. Abordagem específica da linguagem diplomática: suas características e finalidades;
4. Considerações finais de ordem lingüística.

Procuraremos seguir tal ordem em nome da clareza e da organização. Mas isto não implica que, por amor ao método, sejam violentados conteúdo e fatos, à semelhança de muitas interpretações segundo a linha marxista de análise. O objetivo deste estudo é enquadrar a linguagem diplomática dentro do universo mais amplo do fenômeno lingüístico, uma vez analisado o que esta 'manifestação especial da linguagem' tem de característico.

De acordo com Humboldt, "a linguagem, entendida na sua verdadeira essência, é algo de efêmero, que flui continuamente e em cada instante. Mesmo a sua fixação pela escrita é uma conservação incompleta e mumificada, onde se procura representar imaginativamente o discurso vivo. Ela própria não é uma obra (*érgon*), mas uma atividade (*energéia*). A sua verdadeira definição só pode ser, portanto, uma definição genética (dinâmica). Ela é, com efeito, o trabalho do espírito, perpetuamente repetido, de tornar os sons articulados capazes de exprimir o pensamento. Imediata e rigorosamente, esta é a definição da fala de cada momento; mas, no sentido verdadeiro e essencial podemos também tomar, ao mesmo tempo, a linguagem como a totalidade deste falar. Porque no caos disperso de palavras e regras, a que porventura costumamos chamar de língua, apenas se encontra presente o objeto individual produzido naquele falar, e, mesmo assim, nunca completo; é necessário também um novo esforço para aí se reconhecer a natureza da fala viva e para se dar uma imagem real da língua viva. É precisamente o mais elevado e o mais sutil que não nos é permitido reconhecer nesses elemen-

5. *Über die Verschiedenheit des menschlichen Sprachbaues*, de Wilhelm Freiherr von Humboldt. *Apud* Herculano de Carvalho, obra citada, p. 224-5. Outras informações concisas sobre as teorias lingüísticas de Humboldt poderão ser encontradas em *As Grandes correntes da lingüística moderna*, de Maurice Leroy.

6. *Teoria da linguagem*, de José Gonçalves C. Herculano de Carvalho, p. 225.

7. *Curso de lingüística geral*, de Ferdinand de Saussure, tradução brasileira.

8. Ferdinand de Saussure, obra citada, p. 17.

9. Herculano de Carvalho, obra citada, p. 28. A guisa de exemplificação podemos comparar outras definições de linguagem com aquela dada por Herculano de Carvalho, para, desse modo, reafirmá-la como bastante completa: "Linguagem é um método exclusivamente humano e não instintivo de comunicar idéias, emoções e desejos por meio de um sistema de símbolos produzidos de maneira deliberada. Estes símbolos são, de tudo, auditivos e são produzidos pelos chamados órgãos da fala", em *Language; an introduction to the study of speech*, de Edward Sapir. No *Dicionário de términos filológicos*, de Fernando Lázaro Carreter, linguagem é a *facultad que el hombre posee de poder comunicar sus pensamientos; cualquier sistema que sirve al hombre para el ejercicio de dicha facultad*". Joaquim Matoso Câmara Júnior no *Dicionário de filologia e gramática, referente à língua portuguesa*, "faculdade que tem o homem de exprimir seus estados mentais por meio de um sistema de sons vocais chamado língua".

tos separados e que só pode ser apreendido ou vislumbrado na fala seguida, mais uma prova de que a linguagem propriamente dita reside no ato mesmo em que é realmente produzida"⁵.

Como se vê, Humboldt nunca defendeu um subjetivismo absoluto e nunca encarou a linguagem como bipolar, como um movimento dialético entre o subjetivo e o objetivo, entre o individual e o interindividual, entre *energéia* e *érgon*. "De um lado, ele afirma a natureza essencial da linguagem (o ser uma atividade) e, de outro, a existência de uma obra ou produto dela resultante. A linguagem não consiste na obra, e sim no agir que produz, mas é-lhe igualmente essencial a produção dessa obra mesma que dele resulta"⁶.

Em 1916 foi publicada a obra de Saussure, *Cours de linguistique générale*, onde é colocado o problema da linguagem da seguinte maneira: "Tomada em seu todo, a linguagem é multiforme e heteróclita; a cavaleiro de diferentes domínios, ao mesmo tempo física, fisiológica e psíquica, ela pertence, além disso, ao domínio individual e ao domínio social; não se deixa classificar em nenhuma categoria de fatos humanos, pois não se sabe como inferir sua unidade"⁷. Com base neste raciocínio, Saussure estabelece a dicotomia entre língua (*langue*) e fala (*parole*), componentes estes da linguagem. A língua é o conjunto de signos que serve de meio de compreensão entre os membros de uma mesma comunidade lingüística; a fala é o uso que cada membro dessa comunidade faz da língua, para se fazer compreender. Em outras palavras, a língua é um sistema cujos termos são todos solidários e em que o valor de um termo não resulta senão da presença simultânea de outros, ao passo que fala é o ato concreto e individual realizado pelas pessoas, quando utilizam este sistema em uma situação determinada.

A língua assume, pois, uma posição mais destacada que a da fala na composição do fenômeno da linguagem. Mas a primeira não se confunde com a última; "a língua é somente uma parte essencial da linguagem. É, ao mesmo tempo, um produto social da faculdade da linguagem e um conjunto de convenções necessárias adotadas pelo corpo social, para permitir o exercício dessa faculdade aos indivíduos"⁸.

Modernamente muito se tem estudado e publicado a respeito do fenômeno 'linguagem'. No entanto, chegou-se a definições pouco diferentes daquelas estabelecidas por Humboldt ou Saussure (nem mesmo os estruturalistas conseguiram 'meta-definir' a linguagem). Seleccionamos uma que nos parece bastante completa e atual, que transcrevemos a seguir: "linguagem é uma atividade simultaneamente cognoscitiva e manifestativa realizada pela utilização de um sistema de duplos sinais, que se apresentam fisicamente como objetos sonoros produzidos pelo aparelho fonador do homem"⁹.

No geral, todas as definições de linguagem apontam a duplicidade do caráter deste fenômeno, embora alguns autores acentuem mais o lado da exteriorização ou comunicação, enquanto que outros tomam a função cognoscitiva como essencial. Humboldt, Saussure e Carvalho, concordam, pois, com a coexistência desses

dois aspectos no fenômeno da linguagem — um cognoscitivo e outro manifestativo — “como frente e verso de uma mesma folha de papel”, se nos for lícito empregar a terminologia saussureana.

Nesse caso, como definir o termo ‘linguagem diplomática’? Embasados em Humboldt, diríamos que linguagem diplomática é *érgon* ou *energéia*? Ou seria a totalidade produzida pela integração de ambos? De acordo com Saussure, o que seria mais exato denominar: *langue diplomatique* ou *langage diplomatique*? E vista sob a ótica de Carvalho, é possível considerá-la como tal enquanto internalizada, ou somente após ter sido representada pelos signos lingüísticos?

Tais questões, posto que com pretensões de complexidade, não resistem à mais simples das argumentações. É claro que a diplomacia, enquanto que atividade da inteligência humana — às vezes desinteligência — terá sua expressão na linguagem, ao mesmo tempo que só poderá ser percebida, em toda a sua plenitude, pelo trabalho de introspecção possibilitado por essa mesma linguagem. Da mesma forma, a manifestação da atividade lingüística requererá o uso de uma determinada língua, por sua vez cristalizada num ato de fala registrado ou não pela escrita, o que poderia levar o indivíduo mais afoito a optar pelos termos ‘língua diplomática’ ou ‘fala diplomática’.

Em língua Portuguesa, o termo ‘linguagem’ presta-se a duas interpretações. A primeira já foi sobeja e enfadonhamente discutida: a linguagem como processo cognoscitivo e manifestativo. A segunda é muito mais restrita: diz respeito às várias possibilidades de realização do fenômeno dentro de uma determinada comunidade que tem uma língua comum; designa uma parte do saber lingüístico de determinado grupo social. É o que ocorre quando empregamos os termos ‘linguagem coloquial’, ‘linguagem jurídica’ e ‘linguagem diplomática’, entre outros. Tocamos, pois, no problema da ‘linguagem comum’ e das ‘linguagens especiais’. A primeira compreende o inventário léxico e fraseológico referente aos conceitos conhecidos, em princípio, por todos e cada um dos membros de uma comunidade extensa (mas lingüisticamente homogênea), independentemente de questões de profissão, sexo e idade (supõe-se um grau ‘adiantado’ de desenvolvimento mental e cultural). As linguagens especiais são primeira e primariamente as linguagens técnicas. São constituídas, em contraste com a linguagem comum, pelo inventário léxico peculiar às diversas comunidades menores compreendidas naquela comunidade extensa, cujos componentes se encontram ligados por uma forma particular de atividade, profissional sobretudo, mas também científica ou lúdica. Manifestam-se, por exemplo, na linguagem do médico, do jurista, do marinheiro, do lingüista, do economista e do diplomata¹⁰.

O limite entre as linguagens técnicas e a linguagem comum é muito impreciso e varia de indivíduo para indivíduo. A razão desse fato reside no caráter aberto das comunidades, o que possibilita o contato de diversos grupos profissionais entre si, bem como destes com a comunidade em geral. Muitas vezes, algumas palavras e ex-

10. Existem outras modalidades de linguagens especiais, de natureza mais estilística que sócio-cultural: linguagem coloquial, linguagem literária, linguagem poética. As gírias também são linguagens especiais de caráter meramente sociológico. *Teoria da linguagem* de Herculano de Carvalho, p. 333-43.

pressões fraseológicas usuais na linguagem comum são usadas com significação diversa em determinada linguagem técnica. Neste caso, acabam por adquirir significados bastante precisos.

Em suma, o maior ou menor grau de significação de uma determinada 'linguagem especial' depende do contexto em que ela for empregada. É precisamente o que ocorre com a linguagem diplomática, vista como uma das ferramentas à disposição da atividade diplomática, ou mais ainda, como um pré-requisito para o eficaz desempenho da diplomacia como atividade que visa a ajustar diferenças entre Estados nas relações internacionais de cunho oficial¹¹.

A esta altura, para satisfação da ansiedade ou impaciência do leitor, torna-se necessário definir o que é linguagem diplomática, uma vez analisado o problema do termo 'linguagem', especificamente falando, e considerada esta uma 'linguagem especial', de acordo com a definição anterior. Para tal, seguiremos inicialmente a metodologia de Harmon¹², que percebe no termo 'linguagem diplomática' três significações, distintas entre si mais por uma questão didática que conceptual.

A primeira diz respeito à linguagem empregada pelos diplomatas no seu relacionamento mútuo, como por exemplo as comunicações efetuadas entre a Secretaria de Estado do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e as missões diplomáticas brasileiras no exterior, ou mesmo as comunicações realizadas no interior do Ministério. É claro que esta linguagem realiza-se mais perfeitamente no plano escrito: são os telegramas, as circulares, os bilhetes, os ofícios, enfim, todas as modalidades de correspondência diplomática de caráter oficial ou 'redação e expressão profissional'. É importante que estes condicionantes sejam frisados, pois não necessariamente a comunicação escrita e a oral — mormente esta última — precisa obedecer às diretrizes da linguagem diplomática, ou, pelo menos, da boa linguagem diplomática. Basta que nos recordemos do sutil divisor de águas entre linguagem comum e as linguagens técnicas. Nem sempre o que se ouve de uma conversa entre diplomatas, ou mesmo o que se pode ler em certos documentos e comunicados merece o adjetivo 'diplomático'.

Se quisermos alargar o campo desta primeira significação de 'linguagem diplomática' diríamos que "ela sugere uma responsável e cuidadosa apresentação oral" — ou escrita, conseqüentemente — "de fatos e opiniões; emprega uma fraseologia flexível que objetiva não impedir uma eventual mudança de posição no futuro"¹³. Desse modo, quando um comunicado diplomático afirma "não haver ainda conhecimento definitivo de tal fato" ou "não existem condições efetivas para tomar providências quanto a tal assunto", isto quer dizer que não existe impedimento para que esse fato venha a ser conhecido e que sejam tomadas as providências cabíveis, em data futura.

Um exemplo bastante pertinente de linguagem diplomática — ainda sob o prisma da primeira significação proposta por Harmon — encontra-se no comunicado à imprensa referente à visita do Minis-

11. *In its broadest sense, diplomacy implies tact, shrewdness or skill in conducting any kind of negotiation, even in social matters. It is still the artful management of negotiation with a view of securing advantages*", em *Language, law and diplomacy*, de A. Ostrower, p. 124.

12. *The Art and practise of diplomacy*, de Robert Bartlett Harmon.

13. Alexander Ostrower, obra citada, p. 124-5.

14. *Resenha de Política Exterior*, do Ministério das Relações Exteriores, nº 22, jun./ago. 1979. Este exemplo endossa outras palavras de Ostrower, na sua já citada obra, a respeito da linguagem diplomática enquanto instrumento de expressão profissional do diplomata: "*The application of tact and skill in accordance with recognized rules and customs of diplomacy*" (p. 124).

15. *The Art and practise of diplomacy*, de Robert Bartlett Harmon, p. 157.

É oportuno observar que o termo 'ordinário' aqui empregado refere-se aos significados nº 1 e 2 do já citado dicionário de Aurélio Buarque de Holanda Ferreira. Afinal, muitas controvérsias internacionais deveram-se à polissemia das palavras: ordinário, adj. 1. Que está na ordem usual das coisas, habitual, useiro, comum; 2. Regular, periódico, costumado, freqüente.

16. *Diplomacy*, de Harold George Nicolson.

tro de Negócios Estrangeiros japonês, Sunao Sonoda, ao Brasil, em agosto de 1979:

"O Ministro Sonoda e o Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, tiveram uma troca de idéias cordial e proveitosa sobre a situação política e econômica internacional e sobre questões bilaterais de interesse mútuo. As conversações foram realizadas em uma atmosfera extremamente amistosa"¹⁴.

O analista precipitado, limitado e incauto poderia pensar que o ministro japonês teria vindo ao Brasil para conversar sobre amenidades e assuntos que mais serviriam de tema para editoriais. Na verdade, a adjetivação do trecho é por demais conotativa e vaga (uma troca de idéias "cordial e proveitosa"). E seria pouco provável uma conversa sobre "questões bilaterais de desinteresse mútuo". Toda essa imprecisão, porém, não deixa de ser uma porta aberta para compromissos futuros.

A segunda interpretação dada por Harmon ao termo 'linguagem diplomática' refere-se às "frases técnicas que, no curso da História, têm-se tornado partes do vocabulário diplomático ordinário"¹⁵. Exemplos:

— *Modus vivendi*: nome dado a um acordo temporário que se espera substituir, mais tarde, por uma convenção mais formal e precisa.

— *Fin de non-recevoir*: expressão usada para descrever a prática diplomática que consiste em rejeitar uma reclamação oficial sem ao menos examinar o mérito da questão. Quando um diplomata diz que sua gestão foi recebida com um *fin de non-recevoir*, ele está querendo dizer que 'recusaram-se totalmente a levar o caso em conta'¹⁶.

— A promoção de 'uma nova ordem econômica internacional': Frase que fica bem em qualquer discurso de político mais ilustrado, ensaio econômico, discurso improvisado de diplomata em cerimônia oficial; frase que pode ser utilizada (em português ou vertida para o francês e inglês) nas provas de ingresso à carreira diplomática; exigência dos países subdesenvolvidos e proposta dos desenvolvidos; enfim, frase que todo mundo repete, mas poucos sabem o que significa.

— No caso de tal acontecimento, meu governo 'sentir-se-á inclinado a reconsiderar cuidadosamente a sua posição': indica que as relações amistosas entre os dois países estão prestes a findar.

— Um 'ato não-amistoso': Se um diplomata avisa que certa atitude de um determinado governo estrangeiro será acatada como um ato não-amistoso, isto deve ser interpretado como uma ameaça de guerra.

Podemos, também, extrapolar os limites desta segunda interpretação do termo 'linguagem diplomática', para aplicá-la a exemplos mais concretos. Certas diretrizes da política externa brasileira, por força de coerência, continuidade e repetição, têm-se tornado

17. *Resenha de Política Exterior*, do Ministério das Relações Exteriores, nº 21, maio/jul. 1979.

18. Acerca da mudança de significado, veja Stephen Ullmann, *Semântica*, tradução portuguesa da Fundação Gulbenkian, p. 401-93. Ao apresentar as causas das mudanças de significado, Ullmann diz o seguinte das 'causas sociais': Quando uma palavra passa da linguagem vulgar para uma nomenclatura especializada — a terminologia de um ofício, de uma arte, de uma profissão ou de qualquer outro grupo limitado — tende a adquirir um sentido mais restrito. Inversamente, as palavras que vêm da linguagem de um grupo para o uso comum têm propensão para ampliar o seu significado. Há assim duas tendências socialmente condicionadas que operam em direções opostas: a especialização e a generalização.

19. Robert Bartlett Harmon, obra citada, p. 158. E vai mais adiante em suas considerações acerca desta faceta da linguagem diplomática: "*Since diplomacy involves the application of intelligence and tact to accomplish its purposes, language becomes an indispensable tool in this process. Within this context words, terms and phrases assume measurable values much like of money. For example, if a diplomatic official of a high rank informs the government to which he is accredited that his own government 'cannot remain indifferent to some major international dispute', he is really implying that his government will undoubtedly intervene in the dispute. By the same token other phases have specific meanings. If a diplomat in a speech or communication indicates that his government views with concern or 'views grave concern' with he in effect means that is a matter on which his government intends to adopt a strong line. The disregard by a government of this warning may cause the diplomat to voice a stronger position while maintaining a courteous and conciliatory posture*".

unidades semânticas convencionais e partes integrantes do vocabulário diplomático ordinário. Como exemplo, citamos um trecho do discurso do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro, ao receber do Embaixador Azeredo da Silveira o cargo de Ministro das Relações Exteriores, em 15 de março de 1979:

"A Política Externa (do Brasil) se guiará por princípios cardeais entre os quais sobressaem a independência, a igualdade soberana dos Estados, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias e a cooperação para o desenvolvimento e o bem-estar"¹⁷.

A grande inconveniência do emprego de tais frases feitas está em que, por um processo de evolução semântica — também "no curso da História" — elas acabem por perder total ou parcialmente a significação original¹⁸, por adquirir outro significado inadequado ou diverso do anterior, ou mesmo por se tornarem meros significantes cujos significados, à força de desuso, abuso ou desrespeito, não mais se lhes concernem. Frases como 'a preservação da soberania e da independência nacionais' ou 'a cooperação internacional para promover a prosperidade econômica, o desarmamento e a paz' vêm sendo repetidas desde que foram endossadas pelos signatários da Carta do Atlântico (de onde estas frases foram retiradas), em 1941. Estão presentes nos mais variados pronunciamentos, acordos e tratados internacionais, mas o vazio semântico da linguagem diplomática empregada não leva, necessariamente, ao cumprimento do que foi estabelecido. É óbvio que existem grandes interesses político-econômicos subjacentes a tudo isso. No entanto, fica comprovada a eficácia da citada definição de Ostrower, que diz que a linguagem diplomática emprega uma "fraseologia flexível que objetiva não impedir uma eventual mudança de posição no futuro" (*Language, law and diplomacy*).

A terceira e última interpretação que Harmon atribuiu ao termo 'linguagem diplomática' é aquela do senso comum: linguagem utilizada em cautelosas afirmações nas entrelinhas (*under-statements*), o que permite a diplomatas e ministros dizerem coisas áspers entre si, sem se tornarem, para tanto, provocativos ou grosseiros¹⁹. Se um diplomata diz a seu parceiro (*counterpart*) estrangeiro "meu governo sente-se obrigado a estabelecer efetivas reservas quanto a tal fato", está, na verdade, dizendo que o seu governo não permitirá a efetivação de tal ato.

Há pouco tempo, o Ministro das Finanças argentino José Martínez de Hoz declarou à imprensa em Buenos Aires que "a Argentina não seria colônia do Brasil". Hoz se referia à importação de aço brasileiro por seu país, em contrapartida à exportação de trigo argentino para o Brasil. Ao comentar o assunto, em entrevista coletiva à imprensa no dia 20 de março de 1981, o Chanceler Saraiva Guerreiro declarou que "vender aço e comprar trigo é uma coisa boa para os dois, principalmente se isso atender às necessidades de ambos os lados. Mas isso não define uma relação colonial. No caso específico da Argentina, o comércio é muito mais variado do que aço contra trigo, ou de produtos industriais contra produtos primários. Há maior complexidade na pauta das exportações nossas e das vendas argen-

20. *Jornal de Brasília*, 21 de março de 1981, p. 9.

21. Revista *VEJA*, 17 de setembro de 1981, p. 27.

22. *Resenha de Política Exterior*, do Ministério das Relações Exteriores, nº 9, p. 61.

tinhas. Essa variedade tenderá a aumentar, a não ser que haja — e que Deus nos livre — momentos irracionais”²⁰. Podemos perceber que, com estas palavras, o ministro brasileiro deixou claro que Hoz não estava muito bem informado sobre as relações comerciais entre os dois países, pois a troca de aço por trigo não é suficiente para configurar uma relação colonial (isto é, de dependência), além de ter espalhado uma sutil ironia pelo ar, quando se referiu aos ‘momentos irracionais’. Sem dúvida, as declarações de Hoz podem representar um desses momentos.

Outro bom exemplo do recurso à linguagem diplomática para dizer coisas ásperas por meio de uma linguagem polida pode ser encontrada na revista *Veja*, na reportagem intitulada ‘Diploneurose’, que trata do problema do homossexualismo nos quadros do Ministério das Relações Exteriores. Contém o seguinte trecho:

“A melhor defesa do Itamaraty contra a acusação de que abriga homossexuais foi produzida pelo então Ministro das Relações Exteriores, Azeredo da Silveira, num almoço no Rio de Janeiro com o comandante do I Exército, Sisenio Sarmiento, em 1968:

— Como o senhor os identifica no Exército, General”²¹

Quando o Ministro das Relações Exteriores da Guatemala esteve no Brasil, em 1976, e proferiu um discurso no Palácio do Itamaraty ao então Chanceler Azeredo da Silveira, não podia sequer imaginar que isto seria material para um trabalho sobre linguagem diplomática. A certa altura de sua fala dizia o Ministro:

“Todos nós que julgamos tão elevado esse valor fundamental em nossas instituições democráticas, consideramos a liberdade o valor máximo que devemos defender a todo custo, principalmente contra a pretensa imposição de modelos exóticos ou de doutrinas estranhas que não se coadunam com nossa maneira de viver e com as nossas históricas tradições de democracia na América”²².

Possivelmente, o Ministro das Relações Exteriores de Cuba não teria gostado muito da catalogação do regime do seu país como ‘exótico ou estranho’. De qualquer modo, esta saraivada diplomática não deixou de ter o endereço certo: um recado às pretensões cubanas de disseminar seu ideário pela América Central e a confirmação, ao governo brasileiro, de que as aspirações políticas dos dois países — Brasil e Guatemala — são comuns.

No entanto, nem sempre a linguagem diplomática veste-se do veludo que lhe é característico. Declarações duras são encontradas fartamente. Quando analisamos problema da tripartição das possíveis interpretações do termo ‘linguagem diplomática’, dissemos que tal atitude devia-se mais a uma questão didática que conceptual. Na declaração do Ministro Azeredo da Silveira, a seguir transcrita, misturam-se e confundem-se as três significações propostas por Harmon:

“Os entendimentos mantidos com o Secretário dos Estados Unidos da América por várias autoridades do governo brasileiro, quando de sua recente visita, são de molde a inspirar certo otimismo

23. Trecho da entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira publicado na edição *Revista Econômica* de 26 de abril de 1976 do *Jornal do Brasil*.

24. Em especial a frase "É claro que, se isto ocorrer, estará havendo, na prática, uma represália implícita contra os fornecedores tradicionais 'ainda que o ânimo de retaliar não esteja presente'." O trecho entre aspas simples sintaticamente classificado como concessivo, diminui o impacto da afirmação anterior.

25. Trecho da entrevista do Presidente Figueiredo à imprensa, quando de sua estada oficial na França, publicada no jornal *Le Monde* de 28 de janeiro de 1981.

no que toca a esse país". (O protecionismo norte-americano era o assunto em questão). "Caso, entretanto, os países desenvolvidos permaneçam infensos às nossas justas reivindicações de um tratamento equânime para as exportações brasileiras, o Brasil não terá outro remédio senão reorientar suas compras para aqueles países com os quais mantém saldo na balança comercial, ou que se comprometem a adquirir produtos brasileiros em proporções aproximadamente iguais. É claro que, se isso ocorrer, estará havendo, na prática, uma represália implícita contra os fornecedores tradicionais, ainda que o ânimo de retaliar não esteja presente. A consequência seria um afastamento gradual dos nossos parceiros tradicionais, o que não pode ser um objetivo" ²³.

Esta é, inegavelmente, uma frase áspera quanto às afirmações, mas suavizadas pelas concessões; ²⁴ demonstra uma posição firme no presente, mas que não fecha as portas a futuros entendimentos; todas as ameaças são hipóteses que, no plano lingüístico-formal, resolvem-se no emprego de orações condicionais ("Caso os países desenvolvidos...", "se isto ocorrer..."). É um feliz exemplo de linguagem diplomática usada em toda a sua efetividade: emprega termos conhecidos na diplomacia ("tratamento equânime", "os entendimentos mantidos... são de molde a inspirar certo otimismo", "nossos parceiros tradicionais"), permite que sejam feitas afirmações severas, por meio de uma linguagem sutil (toda a responsabilidade das futuras ações do Brasil caberia aos Estados Unidos), mostra o novo posicionamento da política exterior do Brasil (buscar novos mercados) e reivindica uma postura definida ao parceiro do Norte (tratamento equânime).

Como todos os exemplos dados até agora sobre linguagem diplomática restringiram-se a pronunciamento e declarações de pessoas desta carreira, não pense o impetuoso leitor que tal atitude é privilégio (ou mal) da casta diplomática. Mesmo o Presidente Figueiredo, tão amante da linguagem aberta, franca e mais fogosa — por vezes, em demasia — tem-se valido dessa 'linguagem especial', se bem que marcada por um tom mais frontal e direto: "*Finalement, dit-il*", (Presidente Figueiredo) "*le dialogue Nord-Sud se développe fondamentalement dans ce que j'appelle notre espace politique, et ce dialogue doit être un facteur de rapprochement entre les peuples. Mais le moment actuel réclame beaucoup de largeur de vue et de souplesse. Nous devons rejeter les hégémonies et les simplifications. Les décisions qui sont à prendre impliquent une participation large et équitable. Les rapports avec les autres nations doivent s'établir sur des bases sérieuses. Plus le nouvel ordre économique mondial sera juste, plus profitables seront nos relations. Et cela est vrai des rapports (sic) entre pays développés et nations en voie de développement*" ²⁵.

Se nos distanciarmos um pouco do campo das relações inter-governamentais, de caráter oficial, acabaremos por descobrir um outro significado para linguagem diplomática. Trata-se do sentido coloquial do termo — conforme a terminologia de Ostrower —, segundo o qual a linguagem diplomática é sempre utilizada para camuflar propósitos ocultos. O adjetivo 'diplomático', neste caso, re-

26. Alexander Ostrower, obra citada, p. 126.

27. *Resenha de Política Exterior*, do Ministério das Relações Exteriores, n.º 16, jan./mar. 1978.

28. O trecho de onde a frase retirada refere-se ao primeiro capítulo do romance. Perpétua e Natividade dirigem-se a uma cabocla capaz de adivinhar o futuro e uma delas, Natividade, pede-lhe que faça uma previsão para o futuro de seus filhos gêmeos recém-nascidos. Após todo o ritual dançante, a cabocla queda-se exausta, e a mãe está ansiosa para ouvir a resposta ao seu pedido:

— Então? Diga, posso ouvir tudo.

Bárbara, cheia de alma e riso, deu um suspiro de gosto. A primeira palavra parece que lhe chegou à boca, mas recolheu-se ao coração, virgem dos lábios dela e de alheios ouvidos. Natividade de instou pela resposta, que lhe dissesse tudo, sem falta...

— Causas futuras! murmurou finalmente a cabocla.

— Mas, causas feias?

— Oh! não! Causas bonitas, coisas futuras".

29. *The Art and practise of diplomacy*, de R. B. Harmon, p. 158. A esse respeito existem outras considerações — se bem que semelhante às de Harmon — que lhes podem ser acrescentadas: "*The advantage of this conventional form of communication is that it maintains an atmosphere of calm, while enabling statesmen to convey serious warnings to each other, which will not be misunderstood. The disadvantage is that the public, and sometimes even the statesmen themselves, are not acquainted with the actual value, in diplomatic currency, of the expression used. On the other hand an ignorant or incautious use of these phrases may give to a given situation a gravity which it does not possess. On the other hand, when a really serious crisis arises the public is apt to assume from the mildness of the language used that the crises cannot be as grave as the alarmists had given them to suppose*". (*Diplomacy* de H. G. Nicolson, p. 98).

apresenta a noção popular do que seja o relacionamento diplomático (*which is assumed to express suspicion*"²⁶). Algumas páginas atrás, quando comentamos o comunicado à imprensa referente à visita do Ministro Sonoda ao Brasil, nos adiantamos em considerações que seriam cabíveis também aqui, visto que esta última significação de linguagem diplomática coexiste com a primeira (cuja explicação antecede ao referido comunicado à imprensa). É apenas uma questão de posicionamento no enfoque da questão: o que para um diplomata é uma linguagem que 'deixa uma porta aberta para compromissos futuros', para um leigo pode ser um tipo de linguagem vazia, 'utilizada para camuflar propósitos ocultos'.

Podemos ainda apresentar outro exemplo, para confirmar as idéias acima expostas. Trata-se de um trecho do comunicado conjunto à imprensa (Brasil-Estados Unidos), de 30 de março de 1978:

"Os dois presidentes expressaram grande satisfação pessoal por ter resultado de suas conversações — conduzidas em uma atmosfera de amizade e de respeito mútuo — uma troca de pontos de vista bastante útil, abrangente e mutuamente benéfica, sobre uma ampla gama de questões multilaterais e bilaterais, com plena compreensão de cada um"²⁷.

Fique, pois bem estabelecido que, a despeito das intenções miméticas do autor e da incapacidade de incompreensão do leigo, a linguagem diplomática não deve ser totalmente desprovida de significado ou de intenção. Nem mesmo os porta-vozes do Ministério das Relações Exteriores podem dar-se ao luxo de, ao serem inquiridos sobre o que resultará de concreto das conversações entre dois chefes de Estado, responder à semelhança da cabocla Bárbara no romance *Esaú e Jacó*, de Machado de Assis: "____ Causas futuras!"²⁸.

Se fizermos um balanço do que foi visto até agora em matéria de linguagem diplomática, podemos afirmar que ela apresenta vantagens e desvantagens — como diria o conselheiro Acácio. Sua grande vantagem está em possibilitar que comunicados muitas vezes austeros ou que tratam de graves problemas possam ser expressos por meio de uma aparência calma, o que pode contribuir muito para o claro e racional entendimento dos assuntos em questão. Por outro lado, o público — ou mesmo o diplomata — pode não estar totalmente cômico do valor e significado dos termos dessa linguagem, o que pode conduzir à errônea interpretação e entendimento imperfeito da matéria em pauta. "A leitura cuidadosa de mensagens diplomáticas de governos estrangeiros, por exemplo, é sempre uma tarefa difícil e delicada"²⁹.

Resta-nos, pois, enfocar o problema da linguagem diplomática sob uma perspectiva mais ampla: algumas considerações de caráter mais geral, mas que, para desespero do leitor, ainda não serão as considerações finais propostas na introdução deste estudo.

A primeira situa-se no campo da semântica. Pode ter ficado a impressão — errônea, por certo — de que a linguagem diplomática é meramente uma linguagem imprecisa, permeada de clichês, enganosa e esotérica. Não se trata somente disto.

30. As definições de conotação e denotação aqui mencionadas encontram-se, mais desenvolvidas em *Comunicação em prosa moderna*, Othon M. Garcia, p. 141-6.

31. Quanto ao problema da tradução de tratados ou acordos de uma para outra língua diplomática (e não linguagem) é sempre proveitoso lembrar as divergências surgidas quando da interpretação da Resolução 242 da O.N.U., que trata da retirada das tropas israelenses dos territórios por elas ocupadas nas guerras contra os árabes. O texto inglês se referia à retirada "*from occupied territories*", ao passo que a versão francesa se referia à retirada, "*des territoires occupés*". a verdade, tudo não passava de um artifício empregado pelos israelenses, para ver se durava, nem que fosse só mais um pouquinho, o sonho da reconstituição da Canaã bíblica, mesmo que, para isso, a luta se deslocasse dos campos de batalha do deserto para o campo de batalha da gramática.

32. Parte disso já foi desenvolvido quando focalizamos a terceira significação do termo 'linguagem diplomática' proposta por Harmon.

Neste ponto, torna-se necessário tocar no problema da conotação e denotação. Quando uma palavra é tomada no seu sentido usual ou literal, isto é praticamente naquele que lhe atribuem os dicionários, diz-se que tem 'valor denotativo' (ou referencial), isto é, que designa ou denota determinado objeto. Refere-se, portanto, à realidade tangível. Seu sentido é, assim, exato, porque concreto. Se, porém, a palavra não se refere diretamente a coisas, objetos ou seres reais, se não designa algo perceptível pelos sentidos, mas apenas sugere ou evoca outras idéias associadas, de ordem abstrata (conceitos, sentimentos, emoções), diz-se que seu 'valor é conotativo'³⁰.

Desse modo, compreende-se porque a linguagem diplomática pode lançar mão — e o faz com freqüência — da conotação, seja para minimizar o impacto de certas declarações, ou seja mesmo para o propósito de enganar. No entanto, são inúmeras as situações onde a denotação é o traço fundamental em qualquer comunicação ou acordo diplomático. Isto ocorre fundamentalmente no plano escrito: tratados internacionais em todas as suas variedades e a correspondência ordinária pertencente ao universo das relações diplomáticas. Basta-nos lembrar as dúvidas suscitadas pelo termo 'reparações' no Tratado de Versalhes, pelo qual a Alemanha ficava responsável pelas reparações de guerra à França. É claro que aqui se ajuntam os problemas da polissemia e os da tradução dos termos de um tratado para várias línguas. Uma palavra traduzida do francês para o alemão, por exemplo, poderá ter, nesta segunda língua, toda uma gama de significados não existentes na primeira. Mas isto foge ao escopo do nosso estudo. Afinal de contas, se todas as abordagens possíveis estão contidas em uma obra, as outras correm o risco de parecerem limitadas³¹.

A segunda consideração leva em conta o constante confronto de interesses característico da atividade diplomática. Quer encarada segundo Ostrower, como vimos em páginas anteriores deste estudo, quer enfocada como "a destreza ou a arte de assegurar vantagens sem provocar hostilidade", quer vista como "habilidade ou tato na conduta de negociações", a atividade diplomática é marcada pelo constante estado de tensão, pois é limitada pelo tempo, pelas diferenças geográfico-culturais e pelo interesse comum de cada parte em tirar o máximo de vantagens para si. A linguagem diplomática desempenha aqui um papel preponderante: não deixar transparecer essa tensão, seja para não dar a um fato amplitude maior ou menor que na realidade ele possa ter, seja para simplesmente não mostrar o jogo ao adversário³².

É sabido que ao diplomata apenas cumpre executar e não traçar as diretrizes da política exterior do seu país. Ele está subordinado às orientações do Ministério das Relações Exteriores e seu campo de atuação é um tanto restrito. Esta posição já é, por si, um vetor que contribui para acentuar as tensões já mencionadas. Todavia, ocorrem situações que exigem do diplomata uma grande dose de criatividade e iniciativa conforme a peculiaridade do momento em que ele se encontra. Mesmo no caso de imprevistos, a maleabilidade linguística para não demonstrar a tensão deve acompanhar a flexibili-

dade do seu comportamento. Existe um primoroso exemplo do manejo da linguagem como uma das ferramentas básicas da atividade diplomática, exemplo este que muito bem ilustra as afirmações acima. Trata-se de um episódio ocorrido em Moçambique, uma das escalas da peregrinação do Chanceler Saraiva Guerreiro a vários países da África Negra, em junho de 1980:

“A saudação do chanceler moçambicano Joaquim Chissano a Saraiva Guerreiro, na sexta-feira, durante a recepção no Hotel Polana, bateu na mesma tecla” (“o passado não se esquece” — declaração do diretor do Banco Central de Moçambique a um repórter da revista *Veja*, ao se referir às relações Brasil-África do Sul) e deixou a comitiva brasileira um tanto elétrica. Falando de improviso, o desembarcado ministro de apenas 41 anos ignorou ostensivamente a protocolar referência ao governo brasileiro, para desdobrar-se em simpáticos floreios à amizade entre os dois povos. Raposa velha, Saraiva Guerreiro deixou intacto o discurso de cinco laudas que trazia no bolso — e que continha elogios à atuação do Presidente moçambicano Samora Machel. De improviso, tratou de esquivar-se da expressão ‘povos’, de conotação algo militante para as normas diplomáticas do Itamaraty, omitiu a palavra original ‘governos’ e jogou ‘âncora’ no termo mais neutro, ‘países’.”

A terceira e última consideração é de ordem lingüística: diz respeito ao problema do texto e contexto. A análise deste assunto é de capital importância, se nos conscientizarmos de que a linguagem diplomática só tem plena realização em determinado contexto. Mas isto requer um estudo mais detalhado.

Quando em Teoria da Linguagem ou em Lingüística falamos de texto, referimo-nos ao produto imediato do ato de fala, quer seja ele materialmente explicitado, quer se conserve no interior da consciência do sujeito falante, mas sempre susceptível de ser traduzido em palavras sonoras. “O texto escrito é algo de secundário, constitui unicamente a fixação do texto verbal ou a sua representação gráfica. O texto de que falamos, pelo contrário, nunca falta, desde que exista um ato verbal, embora possa não se manifestar oralmente, como sucede nos atos de fala silenciosos, que têm como produto textos silenciosos, os quais tanto como os outros, podem ou não fixar-se por escrito”³³.

Quando nos deparamos com um texto³⁴ oral ou escrito e procuramos compreendê-lo, isto exige a recriação e reconstituição de alguns elementos e circunstâncias que não estão presentes no texto e sequer fazem parte do discurso verbal, mas que são indispensáveis à realização plena da sua função significativa e constituem aquilo que genericamente chamamos de ‘contexto’. Este abrange desde o sistema lingüístico em que foi produzido o texto, a existência ou não de outros textos que precedem e/ou seguem o texto considerado, a situação onde esse texto tem lugar, até o conjunto dos objetos, circunstâncias e acontecimentos extralingüísticos que determinam a produção desse texto.

Assim, o termo ‘contexto’ assume dupla significação no que tange à questão da linguagem diplomática. De um lado refere-se ao

33. Herculano de Carvalho, *Teoria da linguagem*, p. 229. Sua terminologia nos parece um tanto confusa, mormente se comparada com a de Saussure.

34. “Vai-se o primeiro ‘texto’ despertado...”

conjunto de situações lingüísticas e extralingüísticas em que tal modalidade de linguagem vai ser empregada: o emprego de um estilo mais formal ou informal, mais agressivo ou mais sutil, o uso de palavras com sentido fundamentalmente denotativo ou conotativo; o conhecimento e emprego de vocabulário técnico característico da atividade diplomática. Este é o lado do agente. De outro lado, o receptor ou paciente (às vezes, esse adjetivo requer muito do substantivo) deve conhecer perfeitamente esse mesmo contexto para que possa compreender plenamente toda a gama de sutilezas — e ao mesmo tempo, a objetividade — que possui a linguagem diplomática.

Uma afirmação do tipo “o pianista finalizou a canção com um acorde de sétima maior e nona” só terá plena significação dentro de determinado contexto: entre pessoas que tenham algum conhecimento teórico de música. Da mesma forma, ao nos depararmos com uma declaração como esta — “A realização de interesses brasileiros passa pelo sistema internacional, e, portanto, no próprio processo de realização, há que se viver plenamente esses sistemas, em sua presente instabilidade e na variedade de seus subsistemas, para que as opções adotadas sejam as mais adequadas ao cumprimento dos objetivos nacionais”³⁵ —, devemos levar em conta o problema do contexto: a área da atividade humana correspondente a esse tipo de linguagem (diplomacia) e o significado de alguns termos nesse contexto (por exemplo: sistema internacional, subsistema, objetivos nacionais), a existência de outros textos que antecedem ou sucedem este trecho e o lugar e a ocasião em que este pronunciamento foi levado a termo.

Ao dizermos, portanto, que a linguagem diplomática só se realiza em toda a sua efetividade no plano contextual, encerramos o enfoque específico desta modalidade de linguagem. Podemos, pois, retornar ao tratamento do problema da linguagem diplomática sob o prisma da lingüística, tal como no início deste estudo. Para alívio do leitor, serão estas as prometidas considerações finais.

Já foi enfadonha e fartamente explicada, neste estudo, a ambigüidade ou polissemia do termo linguagem, bem como demonstrada a diversidade de abordagens levadas a cabo por vários lingüistas e gramáticos. Não resta dúvida, pois, quanto a este assunto. Ou, pelo menos, não deveria restar. Mas existem outros estudos, dignos de registro, empreendidos por lingüistas mais modernos, que trazem visão nova do problema.

A primeira teoria a ser apresentada é a de Jakobson, desenvolvida no livro *Lingüística e comunicação*³⁶. Nesta obra, o autor, à semelhança daqueles outros mencionados neste estudo, também considera a linguagem como um fenômeno cognoscitivo-manifestativo, mas dá especial ênfase à manifestação deste fenômeno durante o processo de comunicação. Neste processo, a linguagem manifesta-se segundo seis funções diferentes, mas integradas: função emotiva ou expressiva (ligada ao emissor), função apelativa (ligada ao receptor, quando queremos chamar a sua atenção), função referencial, informativa ou denotativa (visa apenas a informar), fun-

35. Trecho da conferência do Ministro Saraiva Guerreiro na Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, em 13 de julho de 1979, *Resenha de Política Exterior*, do Ministério das Relações Exteriores.

36. Roman Jakobson, *Lingüística e comunicação*. Para maiores detalhes, consultar o capítulo *Lingüística e poética*.

37. Eugenio Coseriu, *Teoria del lenguaje y lingüística general*.

38. "(...) no vemos ningún obstáculo para que se emplee 'lenguaje' como término general, para indicar el conjunto de conceptos 'hablar' — acervo lingüístico — lengua, si se tiene siempre presente que se trata, en último análisis, del mismo fenómeno considerado desde tres puntos de vista distintos: 1. en su realidad concreta; 2. en su virtualidad y como condición, como 'substrato' del hablar concreto. 3. como abstracción que se estructura sobre la base de los actos lingüísticos concretos y que la 'lengua' se comprueba sólo en el hablar" (Eugenio Coseriu, obra citada, p. 92-3).

39. Coseriu, obra citada, p. 94.

40. Alguns anos atrás, por volta de 1971 e 1972, surgiu um controvérsia em torno do substantivo 'desamor'. Teria sido lícito formar tal substantivo, com base no verso 'desamar', já registrado nos dicionários? Argumentou-se que o 'sistema' lingüístico possibilitava a criação, se bem que ainda não fosse 'normal'. Muitas inovações na língua se fazem pela violação da norma lingüística existente, mas sempre dentro das possibilidades do sistema. Mário Palmério, em sua obra *Vila dos Confins*, nos conta que muitos eleitores, ao se apresentarem para votar nas eleições, "choferavam os seus nomes pela folha de papel".

Coseriu faz interessante analogia para esclarecer o que entende por sistema: "si se nos permite una analogia, diríamos que el sistema no se impone al hablante más de lo que la tela y los colores se imponen al pintor: el pintor no puede salirse de la tela y no puede emplear colores que no tiene, pero, dentro de los límites de la tela y en el empleo de los colores que posee, su libertad expresiva es absoluta. Podríamos decir, pues, que, más bien que imponerse al individuo, el sistema se le ofrece, proporcionándole los medios para su expresión inédita, pero, al mismo tiempo, comprensible, para los que utilizan el mismo sistema" (obra citada p. 98). Ademais, os grandes criadores da língua rompem conscientemente com a norma e utilizam, no mais alto grau, as possibilidades do sistema. A obra de Guimarães Rosa é o melhor exemplo disso.

ção fática (objetiva estabelecer, prolongar ou interromper a comunicação) e a função poética (função própria da Literatura). A linguagem diplomática, pela diversidade do seu caráter, manifestar-se-ia por via de algumas dessas funções, de acordo com o objetivo do momento, e se consubstanciaria marcadamente nas funções informativa e metalingüística, ou seja, na informação resultante do emprego da linguagem e na necessidade do estudo e da interpretação cuidadosa do código utilizado no texto.

A teoria de Jakobson não se aplica perfeitamente ao estudo que temos feito da linguagem diplomática. Serve apenas como informação complementar, visto termos partido de um outro enfoque do problema. Existe outra teoria, proposta por Eugênio Coseriu em sua obra *Teoria del lenguaje y lingüística general*³⁷ que, a nosso ver, elimina de vez o problema da ambigüidade e polissemia aqui citados.

Coseriu também distingue na linguagem como atividade dois fatores que a condicionam: um aspecto psíquico (*lenguaje virtual*) e um aspecto propriamente lingüístico (*lenguaje realizado*). A língua faria parte deste universo ambivalente, teria lugar na 'linguagem realizada' e se efetivaria no ato de fala³⁸.

Apoiando-se no falar concreto, único aspecto investigável da linguagem, Coseriu estabelece os conceitos de norma e sistema, para configurar, assim, a sua teoria da tripartição do signo lingüístico em fala, norma e sistema, uma reinterpretação da dicotomia saussureana língua e fala. Esta teoria toma como base uma língua falada por uma comunidade, não importa qual seja ela, e se aplica a qualquer uma delas. O indivíduo cria suas formas de expressão em uma língua, fala uma língua e atualiza, no falar, moldes e estruturas da língua de sua comunidade.

De acordo com Coseriu, "em um primeiro grau de formalização, estas estruturas são simplesmente normais e tradicionais na comunidade; constituem o que denominamos norma. Mas, em um plano de abstração mais alto, decorrem das normas uma série de elementos essenciais e indispensáveis de oposições funcionais, o que chamamos de sistema"³⁹. Podemos dizer, portanto que o 'sistema' apresenta-se como um sistema de possibilidades, de coordenadas que indicam o que é permitido e o que é proibido. Pode ser considerado como um conjunto de oposições ou como um conjunto de liberdades, uma vez que o sistema admite infinitas realizações e combinações, desde que não sejam afetadas as condições funcionais do instrumento lingüístico⁴⁰.

A norma é que, na verdade, impõe-se ao indivíduo, limitando a sua liberdade expressiva e diminuindo as possibilidades oferecidas pelo sistema. A norma é, de fato, um sistema de realizações obrigatórias, de imposições sociais e culturais. Dentro da mesma comunidade lingüística nacional e dentro do mesmo sistema funcional podem existir várias normas, a que se convencionou chamar de linguagem familiar, linguagem popular, língua literária, linguagem vulgar e linguagem diplomática, entre outras. Estas normas distinguem-se

41. Coseriu, obra citada, p. 98.

42. Miguel de Cervantes *Don Quijote de la Mancha*, de prólogo da edição portuguesa (1962).

entre si pelo emprego do vocabulário, pela pronúncia e pelas formas gramaticais⁴¹.

Desse modo, fica desfeito o mito da Torre de Babel, se entendermos o termo 'linguagem diplomática' como uma das normas possíveis dentro de um sistema-base de uma dada comunidade linguística. Conseqüentemente, não há mais motivo para a possível confusão entre 'língua diplomática' e 'linguagem diplomática', pois, como já vimos, a qualquer língua viva podemos aplicar a teoria tripartite de Coseriu. O inglês, por exemplo, é uma 'língua diplomática'; dentro dessa língua existe um determinado tipo de norma, denominado 'linguagem diplomática' (*diplomatic language*).

Fora isto esclarecido logo no início deste estudo, muitas considerações marginais teriam sido evitadas, mas, em contrapartida, o trabalho não teria tido este número de páginas, nem tampouco o leitor teria tido a oportunidade de tomar ciência de tais 'reconhecidas' informações. Conhecimentos outros e saberes exóticos, deles esta obra carece; as raras falhas "eu me sinto incapaz de remediá-las em razão das minhas poucas letras e natural insuficiência, e, ainda de mais a mais, porque sou muito preguiçoso e custa-me a andar procurando autores que me digam aquilo que eu muito bem sei dizer sem eles"⁴².

Bibliografia

"... nada mais tendes a fazer do que pegar em um catálogo, que contenha todos os autores conhecidos por ordem alfabética...; depois pegareis nesse mesmo catálogo e o inserireis no vosso livro, porque, apesar de ficar a mentira calva por não terdes necessidade de incomodar a tanta gente, isso pouco importa, e porventura encontrareis leitores tão bons e tão ingênuos que acreditem na verdade do vosso catálogo...; e quando não sirva isto de outra coisa, servirá contudo por certo de dar ao vosso livro uma grande autoridade... (Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*)

1. CÂMARA JÚNIOR, Joaquim Matoso. *Dicionário de filologia e gramática*. 6. ed. s.l., J. Ozon, 1973.
2. CARVALHO, José Gonçalo Herculano de. *Teoria de linguagem*. Coimbra, Atlântida, 1970.
3. COSERIU, Eugênio. *Teoria del language y lingüística general*. 2. ed. Madrid, Editorial Gredos, 1967.
4. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Nova Fronteira, s.d.
5. GARCIA, Othon Moacyr. *Comunicação em prosa moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, s.d.
6. HARMON, Robert Bartlett. *The art and practise of diplomacy*. Metuchen, (N.J.), The Scarecrow Press, 1971.
7. JAKOBSON, Roman. *Lingüística e comunicação*. 2. ed., São Paulo, Cultrix, s.d.
8. *Jornal de Brasília*. Edição de 21 de março de 1981.
9. *Jornal de Brasília*. Edição de 26 de abril de 1976.
10. LEROY, Maurice. *As Grandes correntes da lingüística moderna*. São Paulo, Cultrix, s.d.
11. MACHADO DE ASSIS, Joaquim Maria. *Esaú e Jacó*. Rio de Janeiro, José Aguilar, 1973.

12. Ministério das Relações Exteriores. *Resenha de política exterior*.
(9) maio/jul., 1976
(16) jan./mar., 1978
(21) maio/jul., 1979
(22) jun./ago., 1979
13. *Le monde*. Edição de 28 de janeiro de 1981.
14. NICOLSON, Harold George. *Diplomacy*. 2. ed., London, Oxford University Press, 1958.
15. OSTROWER, Alexander. *Language, law and diplomacy*. Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1965.
16. SAAVEDRA, Miguel de Cervantes. *Dom Quijote de la Mancha*. Trad. de Visconde de Castilho e de Azevedo. Porto, Lello & Irmão, 1962.
17. SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de lingüística geral*. 2. ed., São Paulo, Cultrix, s.d.
18. SPINA, Segismundo. *Normas gerais para os trabalhos de grau*. São Paulo, Livraria Editora Fernando Pessoa, 1974.
19. ULLMANN, Stephen. *Semântica*. 2. ed., Lisboa, Fundação Gulbenkian, s.d.
20. *Veja*. (614) 11 de jun., 1980.
21. *Veja*. (628) 17 de set., 1980.

Sobre as histórias da história da mecânica do século XVIII

Introdução — o século XVIII tem sido reconhecido como um período em separado na maioria dos relatos históricos da matemática e da mecânica. Isso parece se dar menos pelas características das ciências matemáticas naquele século e mais pelo fato de o mesmo situar-se entre dois excitantes períodos no desenvolvimento da matemática e da mecânica: os séculos XVII e XIX.

Relatos históricos disponíveis criam representações distintas de ambos esses períodos, com pessoas e realizações colocadas claramente em primeiro plano — imagens bem estruturadas na memória comum da comunidade dos cientistas matemáticos. O século XVIII não goza dessa mesma clareza, parecendo meramente que as realizações dessa época tão somente conduziram as ciências matemáticas dos fins do século XVII às do século XIX. Não obstante a existência de grandes cientistas — os Bernoullis, Euler, Lagrange — e a gigantesca quantidade de trabalho realizado, parece impossível caracterizar isso sob uma formulação simples e clara, isto é, sob uma forma estruturada, como o temos para o século que o precedeu e o que o sucedeu.

As Histórias da mecânica

A história das ciências matemáticas amolda a memória comum dos cientistas matemáticos; essa memória não é detalhada, consiste de retratos gerais como aqueles existentes para os séculos XVII e XIX; como a tentativa de fundamentação da mecânica clássica por Galileu, Huygens e Newton e a invenção do cálculo por Newton e Leibniz no primeiro, enquanto no segundo a fundamentação da análise clássica por Cauchy e Weierstrass e a criação da análise complexa por estes e Riemann, a criação da álgebra moderna por Galois, Dedekind e Kronecker e os primórdios da teoria dos conjuntos e estudos dos fundamentos da matemática por Cantor.

Porém uma representação histórica desestruturada, uma história sem pontos de realce, não é retida na memória. Para a história da ciência vale igualmente o dito de H. Poincaré, "*La science est constituée de faits, tout comme une maison est faite de briques, mais une accumulation de faits ne forme pas plus la science qu'un tas de briques ne fait une maison*".

Vejamos rapidamente como aconteceu que uma série de histórias gerais da matemática e da mecânica deixaram a visão do século XVIII tão vaga e desestruturada como se deu até bem recentemente.

A primeira história geral da matemática a incluir o século XVIII é a *Historie des mathématiques* de Montucla¹, os últimos dois volumes que se referem especificamente a esse século sendo o trabalho de Lalande após a morte do autor. Tem-se assim a visão do período a partir de um contemporâneo, malgrado a perda da estrutura devido à proximidade, ela é, no entanto, viva. A primeira surpresa no trabalho de Montucla é a diversidade do que entende por matemática, dividida como usual no século XVIII em matemática pura e matemática mista, esta última incluindo entre outras a ótica; a mecânica teórica ou analítica; as máquinas; a astronomia planetária, física e observacional; a navegação e a construção de navios, etc...

O objeto da matemática na visão da época, reproduzida por Montucla, é "*La science des rapports de grandeur ou de nombre, que peuvent avoir entre elles toutes les choses qui sont susceptibles d'augmentation ou de diminution*". Isso explica a terminologia 'pura' e 'mista', a primeira tratando de relações entre quantidades e respectivamente dos objetos que medem ou contam, e a segunda lidando com quantidades e suas relações, conforme ocorrem em objetos naturais que podem ser contados ou medidos. A terminologia, e mesmo a sua equivalente inglesa, pura e especulativa, é de fato apropriada e melhor que a pretensa divisão atual em 'pura' e 'aplicada', que não atenta à natureza dialética do uso da matemática e sugere que ou se pratica a matemática pura ou toma-se um pacote pronto de matemática aplicando-o em outra coisa qualquer.

A representação que emerge de Montucla para a mecânica teórica do século XVIII concentra-se em problemas — tautócronas, corda vibrante, movimento de projéteis sob resistência do ar, hidrodinâmica e nos vários princípios: das forças vivas, da ação mínima, das acelerações reversas (D'Alembert) desenvolvidos com a finalidade de buscar uma ciência matemática geral da mecânica. Segundo sua visão, essa tentativa foi coroada por Lagrange, que "reduziu todos os problemas a fórmulas gerais, cujo desenvolvimento provê todas as equações necessárias à solução de cada problema".

Nenhuma visão da matemática do século XVIII emerge da massa de detalhes no trabalho de Cantor², *Vorlesungen über Geschichte der Mathematik*, ao que parece ele vê apenas três relevos naquele período: a questão de prioridade entre Leibniz e Newton acerca da invenção do cálculo, a *Introductio in analysin infinitorum*³ (1748) de Euler e seu *Institutiones calculi differentialis*⁴ (1755) porém a apresentação dificilmente fornece um foco, os capítulos sobre os

1. J. E. Montucla (1725-1799) — *Historie des mathématiques*, (1 ed. em 2 vols.), nova edição em 4 vols., Paris, 1799-1802. (Os dois últimos volumes referentes ao séc. XVIII foram completados por Lalande).

2. M. Cantor (1829-1920) — *Vorlesungen über geschichte der Mathematik*, 4 vols., Leipzig, 1880-1908.

3. L. Euler (1707-1783) — *Introductio in analysin infinitorum*, 2 vols., Lausanne, 1748 — Opera omnia (I) 8-9.

4. L. Euler — *Institutiones calculi differentialis*, São Petersburgo, 1755, Opera omnia (I) 10.

5. C. B. Boyer — *A History of mathematics*, J. Wiley, N. York, 1968, p. 510. (disponível em tradução brasileira).

6. J. L. Lagrange (1736-1813) — *Mécanique analytique*, 2 vols., Paris, 1788, Oeuvres, 11-12.

7. E. Mach (1836-1916) — *Die Mechanik in ihrer Entwicklung historischkritisch dargestellt*, (1 ed. 1833), 9 ed., Brockhaus, Leipzig, 1933. (uma imperfeita tradução para o espanhol, de título *Desarrollo historico critico de la mecanica*, referente à 7 ed., foi publicada por Espasa Calpe, B. Aires, 1949).

8. R. Dugas (1897-1957) — *Historie de la mécanique*, Le Griffon, Neuchâtel, 1950. (o autor discorre mais extensamente sobre o século XVII em *La Mécanique au XVII^e Siècle*, Le Griffon, Neuchâtel, 1954).

livros de Euler sendo extratos de seus conteúdos. É perdida assim a vivacidade da descrição de Montucla sem qualquer ganho de estrutura. Em trabalhos subseqüentes o século XVIII é sempre subestimado, seja por sua carência de fundamentos seguros da matemática seja pela infrutífera busca de métodos gerais, até o ponto de ser rotulado como 'uma infelicidade' por situar-se entre os séculos XVII e XIX⁵.

Quanto à mecânica do século XVIII, a visão de Montucla acompanhou a de Lagrange⁶ e assim permaneceu invariante por muito tempo. Já em 1883, através de um livro influente de Mach, *Die Mechanik in ihrer Entwicklung historischkritisch dargestellt*⁷, este arguia que a ciência desenvolve-se em três fases: acumulação de observações dos fenômenos, dedução lógica e teórica de certos fenômenos a partir de outros e a fase do desenvolvimento formal, na qual certas observações são reconhecidas como princípios básicos da ciência e as deduções organizadas em uma unidade teórica. Nesse esquema a 'economia de pensamento' demanda que a dedução de fenômenos a partir de princípios básicos seja tão fácil e direta quanto possível. Mach contou a história da mecânica para apoiar este raciocínio. Em sua visão, Newton concluiu a primeira fase da história da mecânica. As leis de Newton, que Mach considerou como baseadas em observações, foram os princípios a partir dos quais, sem o auxílio de novos princípios, podem ser compreendidos todos os casos mecânicos que ocorrem na prática. A mecânica do século XVIII, no entender de Mach, pertence à segunda e à terceira fases. Os vários princípios (acelerações reversas, *vis viva*, ação mínima, etc) são implicados pelas leis de Newton, sendo tentativas de organização econômicas de deduções no contexto da mecânica. A fase de formulação consistiu na criação de uma mecânica analítica iniciada por Euler e completada por Lagrange. Os interesses principais de Mach — a conclusão da fase dedutiva em mecânica através dos princípios de Newton e ausência de metafísica em toda a estrutura tem o efeito de tornar o século XVIII, em sua visão, um período sem eventos e sem inspiração em mecânica.

*A Historie de la mécanique*⁸ (1950) de Dugas, embora mais histórica e menos partidária de uma visão particular da ciência, dá a mesma impressão da mecânica do século XVIII que Mach: "A mecânica clássica foi moldada no século XVII. A tarefa remanescente de organizá-la e desenvolver seus princípios gerais, foi o trabalho do século XVIII". A criação desta mecânica foi feita pelos três grandes: Galileu, Huygens e Newton; Dugas ordena sua apresentação do século XVII de acordo com pessoas. O século XVIII recebe um tratamento diferente: Dugas conta a história ordenada pelos princípios (trabalho virtual, forças vivas, ação mínima) e subsectores (tais como hidrostática), encerrando a narrativa com uma seção sobre Lagrange. Segundo Dugas, através desse "o trabalho coletivo do século XVIII finalmente alcança uma ciência ordenada, cuja forma se aproxima da perfeição".

Dessa maneira, os historiadores moldaram nossa visão do século XVIII em matemática e mecânica. Porém a estática não é uma característica da mecânica e, por conseguinte, não tornou inerte o progresso de sua história.

A Abordagem de Truesdell

Desde 1950 o ponto de vista simplório de que tudo em mecânica até Einstein está implícito nas leis de Newton tem sido efetivamente contestado. Não mais podemos passar sobre o século XVIII como um período que meramente explorou a rica mina cuja entrada foi aberta pelos *Principia*⁹ de Newton. Pelo contrário hoje estamos conscientes de que as leis de Newton não implicam a totalidade da mecânica. Começamos a ver que foi no século XVIII, em lugar do século XVII, que os fundamentos e principais conceitos da mecânica foram formulados. De fato o próprio programa da ciência da mecânica aparece como uma criação desse século.

Este profundo discernimento da história da mecânica nos foi aberto através do trabalho de um renomado pesquisador, estudante dedicado dos mestres e historiadores da ciência, Clifford Ambrose Truesdell III. O núcleo de sua contribuição ao conhecimento da mecânica do século XVIII é encontrado em suas três magníficas introduções¹⁰ aos volumes da *Opera omnia* de Euler, a síntese explanativa dos quais, aditado pela visão do anterior e com uma melhor avaliação do decorrente no século XIX, é o conteúdo do seu modestamente intitulado *Essays in the History of Mechanics*¹¹.

A representação de Truesdell da mecânica do século XVIII é mais estruturada, mais rica e mais excitante que os trabalhos anteriores. Porém possui uma simplicidade fundamental decorrente do ponto de vista do autor sobre o seu assunto. Ele escreve a história da 'mecânica racional', isto é, a ciência matemática axiomatizada da mecânica. Esta não é a mecânica à qual os físicos estão acostumados, mas sim uma parte da matemática pura, tratada pelos 'mecanicistas'.

Apenas recentemente, há pouco mais de vinte anos, a mecânica racional alcançou o estágio de uma ciência verdadeira axiomática. Trata-se de um discernimento muito recente o de que os dois axiomas básicos da mecânica racional são os princípios do momentum linear e o do momento de momentum. Desses axiomas a mecânica racional deduz as equações diferenciais que governam o movimento dos sistemas mecânicos. Tais sistemas são caracterizados por equações constitutivas; podendo ser constituídos de pontos mássicos ou corpos rígidos; podem envolver fluidos e neste caso as equações constitutivas requerem um conceito bem definido de 'pressão', ou podem envolver corpos flexíveis ou elásticos, neste caso necessitando de um conceito bem definido de 'tensão'. As equações diferenciais deduzidas dos axiomas, combinadas com as equações constitutivas, implicam completamente no movimento do sistema. A determinação adicional daquele movimento é uma questão de matemática (certamente não desprezada pelos mecanicistas), qual seja a de resolver as equações diferenciais.

Esse estilo da mecânica racional foi a criação do século XVIII e não do XVII. Sua história, conforme Truesdell a conta, possui uma estrutura simples e clara e ápices óbvios: a formulação dos princípios do momentum linear e do momento de momento, ambos por Euler¹² em 1750 e 1775 respectivamente, o reconhecimento e uso

9. I. Newton (1643-1727) — *Philosophiae naturalis principia mathematica*, 1 ed., Cambridge 1687, 2 ed., Londres 1713, 3 ed. Londres 1726 (conforme *The Mathematical papers of Isaac Newton*, vol. VI, 1684-1691, D. T. Whiteside ed., Cambridge U.P., 1974).

10. C. Truesdell (n. 1919) — a. *Rational fluid mechanics*, 1687-1765, L. Euler, *Opera omnia* (III) 12, 1954.

b. "I. The First three sections of Euler's treatise on fluid mechanics (1766); II. *The Theory of aerial sound* (1687-1788); III. *Rational fluid mechanics* (1765-1788), L. Euler *Opera omnia* (III) 13, 1956.

c. "The *Rational mechanics of flexible or elastic bodies*, 1638-1788, L. Euler *Opera omnia* (III) 112, 1960.

11. C. Truesdell — *Essays in the history of mechanics*, Springer Verlag, N. York, 1968. (edição brasileira revista e aumentada em fase de publicação pela Editora da Universidade de Brasília).

12. L. Euler — a. *Découverte d'un nouveau principe de mécanique*, Mémoire de l'academie des sciences de Berlin 6 (1750), 1752, 520-532 — *Opera omnia* (III) 5, 81-108.

b. *Nova methodus motum corporum rigidorum determinandi*, Novi comm. academiae scientiarum Petropolitanae 20 (1755), 1776, 208-238 — *Opera omnia* (III) 9, 99-125.

13. A. L. Cauchy (1789-1857) — *Recherches sur l'équilibre et le mouvement intérieur des corps solides ou fluides, élastiques ou non élastiques*, Bull. Soc. Philomatique 9, 1823, 9-13, Oeuvres (II) 2, 300-304.

correto do conceito de pressão, ainda por Euler em uma série de trabalhos em hidráulica nos anos vizinhos a 1750 a partir do trabalho de Jean Bernoulli, e a "criação e desdobramento do conceito" de tensão coroada pela introdução por Cauchy¹³ em 1822 do 'tensor' de tensões, evidentemente não reconhecido como tal na época. Assim as principais peculiaridades da nova representação apresentada por Truesdell da mecânica do século XVIII são as seguintes: Em 1750 Euler formulou pela primeira vez o princípio do momentum linear em sua completa generalidade. O princípio estabelece que, para um corpo de massa M e posição x, y, z no espaço, sujeito a uma força de componentes P, Q, R tem-se a notação de Euler I. $2M ddx = P dt^2$, II. $2M ddy = Q dt^2$, III. $2M ddz = R dt^2$ (conforme Truesdell¹⁰, A p. XLII-XLV com relação ao sistema de unidades usado por Euler). Euler tornou claro que as equações se aplicam a todos os sistemas mecânicos, discretos (nesse caso somando-se sobre as massas) e contínuos (nesse caso M, P, Q, R devendo ser tomados como diferenciais, efetuando-se a integração ao longo do sistema ou dos subsistemas a considerar). No dizer de Euler "... *Le principe que je viens d'établir contient tout seul tous les principes qui peuvent conduire à la connaissance du mouvement de tous les corps. de quelque nature qu'ils soient*".

Essas equações são conhecidas como 'equações de Newton'; mas Truesdell argumenta detalhadamente que trata-se de uma percepção inadmissível ler tais equações no segundo axioma ou lei de movimento de Newton que estabelece que "a variação do movimento é proporcional à força motriz impressa, e é efetivada na direção da reta segundo a qual a força atua". A formulação de Newton permaneceu aquém da generalidade fornecida pela fórmula matemática; nem Newton utilizou sua segunda lei para estabelecer equações diferenciais do movimento para sistemas de mais de dois corpos, quanto mais para meios contínuos.

Truesdell argumenta que Euler deu ao princípio sua total generalidade. A formulação do mesmo em termos de equações diferenciais em coordenadas retangulares permite a aplicação do princípio diretamente a qualquer configuração de corpos no espaço tridimensional. Este ganho de generalidade matemática e simplicidade é ilustrado pela comparação com a *Mechanica*¹⁴ de Euler de 1736, na qual, na busca de um princípio geral que incorporasse a segunda lei de Newton, Euler teve de trabalhar um completo aparato de geometria diferencial para curvas reversas.

Além do mais, Euler percebeu que o princípio se aplica igualmente a cada subsistema de qualquer sistema dado e que através disso fornece a equação do movimento para muitos sistemas. Em particular sua aplicabilidade e subsistemas infinitesimais tal como diferenciais de volume em fluidos, lhe dá a posição de princípio fundamental da mecânica do contínuo. De fato, no artigo em que Euler publicou o "novo princípio", ele o utilizou para deduzir as 'equações de Euler' para o movimento de corpos rígidos.

O segundo axioma da mecânica racional iguala a taxa temporal de variação do momento de momentum ao torque total. Este é um princípio independente da mecânica, embora em certos casos mui-

14. L. Euler — *Mechanica sive motus scientia analytice exposita*, São Petersburgo, 1736, Opera omnia (III) 1, 2.

tão a demora? Conforme argumenta Truesdell, os sucessos da teoria em casos restritos eram tão grandes que ocultaram a unificação: "nada é tão difícil de superar quanto um corpo de conhecimento verdadeiro porém especial".

Finalmente torna-se possível reavaliar os méritos dos contribuidores individuais da mecânica. Um que se beneficiou grandemente disso foi Jacques Bernoulli. Suas realizações em mecânica foram ensombradas pelas de Newton, e em matemática o trabalho de seu brilhante e impetuoso irmão atraiu maior atenção. Aquele não deixou qualquer *magnum opus*, porém escondeu sua perspicácia em anotações privadas e em uns poucos artigos, assim, não tem recebido muita atenção dos historiadores da mecânica. Porém Truesdell, buscando as origens da mecânica racional como ele a vê, encontra muitos e profundos vislumbres no trabalho de Jacques Bernoulli e os expõe.

Entretanto a maior mudança de foco refere-se a Euler. Os gigantes de histórias anteriores tais como D'Alembert e Lagrange são restritos ao seu tamanho normal, porém Euler sobressai acima de todos.

Certamente, em grande parte, Truesdell estabelece as regras de sua história e ao atribuir os conceitos e princípios fundamentais da mecânica racional a Euler em lugar de a outros, defende muito bem sua tese. Ele tem um ponto de vista bem definido sobre a mecânica cuja história escreve; existe basicamente apenas uma única tal mecânica, de modo que as coisas são certas ou erradas dentro dessa estrutura. De todos os autores em mecânica do século XVIII é Euler aquele cujo trabalho mais se aproxima a esse estilo de mecânica, e este é o motivo pelo qual ele domina o cenário na história de Truesdell.

Truesdell explica repetidamente de qual ponto de vista considera a história da mecânica. Alguns leitores lastimarão esse forte *parti pris* e as preferências e desgostos a ele ligados. Tal lástima entretanto, tem pouco sentido. Dificilmente imagina-se que sem tais fortes pontos de vista possa se produzir um corpo de pesquisa histórica tão coerente e unificado em estilo como no trabalho de Truesdell. Por outro lado, o leitor deve ter em mente que a partir do ponto de vista expresso por Truesdell um certo número de aspectos da mecânica do século XVIII recede ao pano de fundo. Assim, tendo em vista que na mecânica racional axiomática os princípios devem ser formulados claramente e de modo geral, o princípio das acelerações reservas de D'Alembert não desempenha um papel fundamental no registro de Truesdell, por ser restrito e por seu autor não havê-lo formulado bem.

Em mecânica racional os princípios são axiomas ou dedutíveis de axiomas; seus fundamentos metafísicos não interessam ao mecanicistas, por conseguinte Truesdell devota pouca atenção, por exemplo, à controvérsia sobre a *vis viva* e seu cenário filosófico, ou à controvérsia sobre o princípio da ação mínima.

Também em mecânica racional as entidades fundamentais

não definidas ou conceitos primitivos são força e torque, os princípios básicos são equações diferenciais envolvendo essas entidades, e as especificações especiais dos sistemas estudados são expressas em equações constitutivas. A maior parte dos princípios e formalismos desenvolvidos no século XVII para unificar o tratamento de problemas mecânicos, tais como o princípio de D'Alembert, o princípio do trabalho virtual, e o formalismo de Lagrange, não referiam-se a força e torque, não separavam claramente os princípios das equações constitutivas e não eram completamente gerais. Assim, esses princípios e métodos, que em histórias anteriores eram o tema central da história da mecânica do século XVIII, receberam pouca ênfase no relato de Truesdell. Isto explica a queda dramática de apreciação por Lagrange. O formalismo deste, aclamado por Dugas e praticamente todos os escritores anteriores sobre o assunto como a unificação suprema da ciência da mecânica, não é um princípio no sentido acima e não é geral, daí na versão de Truesdell ser Lagrange colocação sob a sombra de Euler.

Por ser a mecânica racional uma ciência axiomática e não experimental, sendo sua relação com a experiência a mesma que a da geometria, Truesdell argumenta que a prática não teve qualquer efeito positivo sobre a mecânica racional no século XVIII, e que os mecanicistas da época foram sábios em desconsiderar a prática. Aqueles que buscam relações diretas ou indiretas da ciência com a tecnologia no trabalho de Truesdell encontrarão tão somente evidência negativa.

Observados esses pontos, perfeitamente a contento dos estudos da moderna mecânica racional, os ensaios de Truesdell são de extrema valia à história da matemática e da mecânica. Eles se baseiam em um estudo extenso e detalhado das fontes primárias, provêm uma representação nova, claramente estruturada, da mecânica do século XVIII, na qual os campos antes negligenciados da mecânica do contínuo recebem sua devida atenção. Ressaltam também, mais limpidamente que a qualquer outro tempo, o interrelacionamento entre a matemática e a mecânica. Historiadores da ciência e cientistas matemáticos interessados no assunto se beneficiarão grandemente dessas contribuições resultantes da observação do conselho de Abel para "estudar os mestres, não seus discípulos".

A matemática no século XVIII possuía uma interação intensa e mais direta com aplicações que em qualquer outro período. Em épocas anteriores o escopo das artes e ciências matemáticas era muito menor, e no século XIX a matemática pura tornou-se uma disciplina independente, criando uma grande distância entre si e as aplicações matemáticas, uma distância ainda sentida como muito vasta.

Epílogo

No século XVIII a maior parte do trabalho em matemática pura e nas ciências altamente matematizadas como a mecânica e a astronomia tomavam lugar nas Academias. Essas instituições de ciência características da época eram instituições do Estado, sendo fomentadas por monarcas iluminados, pois uma academia florescente, com cientistas famosos internacionalmente, emprestava brilho aos

to restritos possa ser dedutível do princípio do momentum linear; Truesdell observa que muitos físicos não estão conscientes dessa independência. O princípio foi formulado como um axioma independente da mecânica por Euler em 1775 na forma:

$$\text{IV. } \int z \, dM \left(\frac{ddy}{dt^2} \right) - \int y \, dM \left(\frac{ddz}{dt^2} \right) = iS$$

$$\text{V. } \int x \, dM \left(\frac{ddz}{dt^2} \right) - \int z \, dM \left(\frac{ddx}{dt^2} \right) = iT$$

$$\text{VI. } \int y \, dM \left(\frac{ddx}{dt^2} \right) - \int x \, dM \left(\frac{ddy}{dt^2} \right) = iU.$$

onde S, T, U são as componentes do torque total e i representa 2g, um fator dimensional acrescido às equações conforme alertamos anteriormente. Por outro lado, I, II e III anteriores são re-escritas como:

$$\text{I. } \int dM \left(\frac{ddx}{dt^2} \right) = iP,$$

$$\text{II. } \int dM \left(\frac{ddy}{dt^2} \right) = iQ,$$

$$\text{III. } \int dM \left(\frac{ddz}{dt^2} \right) = iR;$$

completando as *Formulae generales pro motu corporum rigidorum a viribus quibuscunque sollicitatorum*.

Os estudos de Euler sobre a forma de vigas elásticas fletidas o levaram a concluir tal independência. Uma forma primitiva do princípio já ocorre no trabalho de Jacques Bernoulli e Truesdell traça então o desenvolvimento subsequente do princípio e da percepção de sua independência do princípio do momentum linear.

Tanto quanto os princípios, a estória dos conceitos de pressão e de tensão, necessários às equações constitutivas, provêem uma estrutura adicional à representação. O conceito de pressão interna de um fluido tem sua pré-história nos trabalhos de Arquimedes, Stevin, Pascal, Newton e Clairaut. O conceito ocorre explicitamente na Hidráulica de Jean Bernoulli¹⁵, para fluidos em tubos. Euler o estendeu ao caso de fluidos gerais ocupando qualquer parte do espaço tridimensional. Com este conceito geral e o princípio do momentum linear, construiu no período 1750-1766 uma teoria completa de hidrodinâmica. Entretanto a compreensão da tensão, notavelmente o reconhecimento de que trata-se de um tensor, não ocorreu durante o século XVIII. A pressão interna é uma forma especial da tensão conforme ocorre em fluidos. Outros corpos contínuos deformáveis especiais foram estudados no século XVIII, tal como a catenária e a cinta elástica, e o conceito de tensão ocorre nesses estudos, porém envolvem apenas casos especiais, e por consequente, não conduziram à total compreensão do conceito. Não foi senão em 1822 que Cauchy formulou o conceito geral de tensão, o aperfeiçoamento de seu teorema de representação vindo a ser publicado em 1827¹⁶.

15. Jean Bernoulli (1667-1748) — *Hydraulica nunc primum detecta ac demonstrata ex fundamentis pure mechanice*. 1743, (indicado pelo autor como 1732), J. Bernoulli, Opera omnia 4.

16. A. L. Cauchy — *De la Pression ou tension dans un corps solide*, Ex. de Math. 2 (1822), 1827, 42-56, Oeuvres (III) 7, 60-78.

17. J. R. D'Alembert (1717-1783)
— a. *Recherches sur la courbe que forme une corde tendue mise en vibration*. Hist. Acad. Sci. Berlin 3 (1747), 1749, 214-219.
b. *Suite des recherches sur la courbe que forme une corde tendue, mise en vibration*, ibid, 220-249.

18. L. L. Lagrange - *Application de la méthode exposée précédant à la solution de différens problèmes de dynamique*. Misc. Taur. 22, (1760-1761), 1762, 196-298, Oeuvres 1, 365-468.

A nova abordagem da história da mecânica por Truesdell é de grande importância para a história da matemática pois a mecânica racional se constituiu no contexto do qual as partes mais interessantes da matemática do século XVIII se desenvolveram. Todos os grandes matemáticos desse período — os Bernoullis, Clairaut, D'Alembert, Euler, Lagrange e outros, trabalharam tanto em matemática como em ciências matemáticas e não consideravam esses campos como distintos. Da mesma forma Truesdell não faz tal separação e seus estudos históricos mostram, melhor que o poderia fazer qualquer história em separado da matemática ou da mecânica, a impressionante riqueza e fecundidade do entrelaçamento entre essas disciplinas no século XVIII. Os dois campos que se desenvolveram na análise eram intimamente ligados à mecânica; a teoria das equações a derivadas parciais foi, no dizer de Truesdell, "o grande presente da mecânica do contínuo à análise". O problema da corda vibrante conduziu à primeira solução completa de uma equação a derivadas parciais (a equação das ondas), completada ao final de 1746 por D'Alembert¹⁷; e Euler trabalhou muito na teoria e nas soluções de tais equações em suas pesquisas em hidrodinâmica. O cálculo variacional, originado parcialmente no estudo de problemas mecânicos tais como a braquistocrona por volta de 1700, foi desenvolvido como uma teoria puramente analítica por Euler e Lagrange¹⁸, sendo logo aplicado a muitos problemas da mecânica.

O trabalho de Truesdell demonstra em detalhe o entrelaçamento entre a mecânica e a matemática e afirma que a partir aproximadamente de 1730 "a mecânica do contínuo deu origem a todos os principais problemas novos da análise". Os estudos de Jacques Bernoulli sobre a elástica deram origem às funções elíticas; a solução geral de uma equação diferencial linear de coeficientes constantes determinada por Euler se originou em seu estudo da oscilação de uma cinta elástica; o estudo das vibrações de uma corda dependurada livremente envolvia funções de Bessel; problemas relacionados, tais como as vibrações de membranas estudadas por Euler, conduziam aos conceitos de frequências próprias e funções próprias.

A estrutura dada por Truesdell à história da mecânica no século XVIII é muito frutífera. Ela traz clareza e ordem e, de modo não construtivo, a riqueza dos desenvolvimentos desenrolam-se em seu interior. Além do mais, esta ordem e clareza torna possível perguntar e responder questões sugestivas. Assim, há a questão da influência de Newton — tão responsável e tão exagerada — e o papel dos *Principia* do desenvolvimento da mecânica do século XVIII. Ao discutir esta questão Truesdell aponta as partes de mecânica que Newton não tocou de forma alguma: mecânica do contínuo e hidrodinâmica. Mostra que muitas tradições, conceitos e problemas nesses campos entravam no século XVIII circunavegando os *Principia*.

Outra questão é a de porque levou tanto tempo para a mecânica dos corpos elásticos alcançar o tratamento coerente dado finalmente por Cauchy através da introdução do tensor de tensões. Como mostra Truesdell os conceitos requeridos para esta unificação repousavam todos nas mãos de Euler por volta de 1770. Porque en-

19. Swift, J. (1667-1745) — *Gulliver's travels*, (Ed. de Motte, Londres, 1726; Ed. de Faulkner, Dublin, 1735) reimpressão desta última, Oxford, Basil Blackwell, 1959. (Tradução brasileira dessa edição, a menos de apêndices, *Viagens de Gulliver*, S. Paulo, Abril Cultural, 1979).

seus reinos e servia uma função útil ao Estado. O Estado podia se valer de aconselhamento científico de valor em assuntos militares, navais e econômicos bem como em questões de infraestrutura e educação.

Para saber o que era uma Academia do século XVIII, é ilustrativa a representação contida na terceira viagem de Gulliver, publicada um ano antes da ida de Euler para São Petersburgo. Swift¹⁹ tinha em mente a Royal Society de Londres, porém a luva se adapta de igual modo às academias mais formais do continente (Paris, Berlim, São Petersburgo...).

Primeiramente, havia a classe dos matemáticos:

"... uma raça de mortais de formas, vestes e feições tão singulares. Tinham a cabeça inclinada, ou para a direita, ou para a esquerda; um dos olhos era voltado para dentro e outro, diretamente para o zênite. Adornavam-lhes os trajes exteriores figuras de sóis, luas e estrelas, entremeadas de representações de violinos, flautas, harpas, trombetas, guitarras, cravos e muitos outros instrumentos musicais desconhecidos na Europa. Vi, aqui e ali, muitos com vestes de criados que traziam na mão uma bexiga inchada, amarrada com um manguial à ponta de uma bengala. Em cada bexiga havia uma pequena quantidade de ervilhas secas, ou pedrinhas, segundo mais tarde me informaram. Com essas bexigas batiam eles, de quando em quando, na boca e nos ouvidos dos que lhes ficavam próximos, prática essa cujo alcance não pude então conceber. Parece que o espírito dessas pessoas anda de tal forma absorto em profundas especulações, que não podem falar nem atender aos discursos dos outros, sem que as esperte alguma ação externa sobre os órgãos da fala e da audição; dessa maneira, as que se podem dar a esse luxo têm sempre um batedor (o original é *climenole*) a serviço da família, como um dos seus criados; nem jamais saem de casa ou fazem visitas sem ele. E o ofício desse servidor, quando se acham reunidas duas, três ou mais pessoas, consiste em bater delicadamente com a bexiga na boca de quem fala e no ouvido direito daquele ou daqueles a quem se dirige o orador. Esse batedor é também empregado para acompanhar, diligente, o amo em seus passeios e dar-lhe quando necessário uma delicada batida nos olhos; porque ele, de ordinário, anda de tal forma embebido em suas cogitações, que corre manifestamente perigo de cair em todos os precipícios e de bater com a cabeça em todos os precipícios e pelas ruas, de atirar os outros ou ser pelos outros atirado à sarjeta.

É forçoso dar ao leitor essas informações, sem as quais não poderia ele, como eu, entender o procedimento dessa gente, enquanto me conduzia, pelas escadas, ao cimo da ilha e, de lá, ao palácio real. Enquanto subíamos, esqueceram-se várias vezes do que estavam fazendo, e deixaram-me sozinho, até que os batedores lhes despertaram novamente a memória: pois pareciam de todo ponto indiferentes à vista de minhas roupas e feições estranhas e aos gritos da plebe, cujos pensamentos e cujo espírito eram mais desembaraçados.

Entramos, afinal, no palácio e passamos à sala das audiências,

onde vi o rei assentado em seu trono, ladeado de pessoas de primeira qualidade. Defronte do trono havia uma mesa grande cheia de globos e esferas, e instrumentos matemáticos de toda sorte. Sua Majestade não nos deu a mínima atenção, suposto que a nossa entrada fosse acompanhada de ruído suficiente, produzido por todas as pessoas pertencentes à corte. Mas achava-se então engolfado num problema; e tivemos de esperar pelo menos uma hora, antes que conseguisse resolvê-lo. Havia, de cada lado, um jovem pajem em pé, com um moscadeiro na mão, e quando o viram ocioso, um deles bateu-lhe delicadamente na boca e o outro, no ouvido direito; o rei estremeceu como alguém que acordasse de repente e, olhando para mim e para os meus acompanhadores, lembrou-se da ocasião da nossa vinda, de que já fora informado anteriormente. Pronunciou algumas palavras; um rapaz munido de um moscadeiro veio imediatamente parar ao pé de mim, e bateu-me delicadamente no ouvido direito; mas fiz sentir como pude, por meio de sinais, que não me era necessário tal instrumento; o que segundo verifiquei depois, levou Sua Majestade e toda a corte a formarem péssimo conceito de meu entendimento. O rei, segundo supus, fez-me diversas perguntas, e eu me dirigi a ele em todas as línguas que sabia. Quando se verificou que eu não podia nem compreender nem ser compreendido, fui conduzido por sua ordem a uma habitação do palácio (esse príncipe distinguia-se mais do que os antecessores pela hospitalidade para com os estrangeiros), onde se designaram dois criados para servir-me. Trouxeram-me o almoço, e quatro pessoas de qualidade, que me lembra ter visto muito próximas da pessoa do rei, fizeram-me a honra de almoçar comigo. Serviram-nos duas entradas, de três pratos cada uma. Na primeira entrada havia uma pá de carneiro, cortado sob a forma de um triângulo equilátero, um pedaço romboidal de carne de vaca, e um pudim cicloidal. A segunda entrada consistia em dois patos enfardelados de forma de violino; salsichas e pudins que semelhavam oboés, e peito de vitela em forma de harpa. Os criados cortaram-nos o pão em cones, cilindros, paralelogramos e outras figuras matemáticas.

... Observando aqueles a quem a quem me confiara o rei quão mal eu me trajava, ordenaram viesse um alfaiate, na manhã seguinte, tomar-me as medidas para um fato completo. Esse artesão fez o seu ofício de maneira diversa da que empregam na Europa os seus colegas. Tomou primeiro a minha altura por meio de um quadrante e, a seguir, com régua e compassos, descreveu as dimensões e contornos de todo o meu corpo, passando para o papel todos os dados; e seis dias depois trouxe-me as roupas muito malfeitas e inteiramente desconformes, por lhe haver sucedido enganar-se num algarismo em seus cálculos. Consolou-me, contudo, observar que tais acidentes eram freqüentíssimos e que a eles se dava muito pouca importância.

... O rei e a nobreza, cortesãos e funcionários, depois de prepararem todos os instrumentos musicais, tocaram-nos durante três horas, sem descontinuar, de sorte que o ruído quase me ensurdeceu; nem me foi possível adivinhar a ocasião disso, até que me explicou o professor. Disse ele 'que o povo da ilha tinha os ouvidos adaptados para ouvir a música das esferas, que soava sempre em certos

períodos, e a corte executou agora a sua parte, com os instrumentos em que cada qual mais sobressaia'.

... O conhecimento que eu tinha da matemática muito me ajudou no aprendizado da fraseologia daquele povo, que depende em grande parte dessa ciência e da música; em que eu também não era leigo. As idéias deles se referem perpetuamente a linhas e figuras. Quando, por exemplo, querem exaltar a beleza de uma mulher, ou de outro animal qualquer, descrevem-na por meio de rombos, círculos, paralelogramos, elipses e outros termos geométricos, ou por meio de palavras de arte, tiradas da música, que fora aqui desnecessário repetir. Observei na cozinha do rei toda sorte de instrumentos matemáticos e musicais que serviam de modelo para a corte dos pedaços de carne apresentados à mesa de Sua Majestade."

Deve ser observado que os matemáticos do Iluminismo partilhavam de uma paixão comum pela música. O próprio Euler escreveu um tratado sobre harmonia, que até hoje não foi suplantado; projetou escrever um tratado sobre composição e publicou alguns pequenos artigos sobre a função das dissonâncias. D'Alembert por sua vez escreveu um tratado sobre música. Em outro ensaio abordaremos esse relacionamento.

Na cidade científica de Laputa,

"... As casas são muito mal construídas, as paredes esqueléticas, por maneira que se não encontra um único ângulo reto em nenhuma habitação; e esse defeito nasce do desdém que consagram à geometria prática, menosprezada por vulgar e mecânica; sendo as instruções fornecidas por eles demasiado sutis para o intelecto dos seus trabalhadores, o que ocasiona perpétuos equívocos. E posto sejam assaz destros diante de um pedaço de papel, no manejo da régua, do lápis e do compasso, nunca vi nos atos comuns e na maneira de viver povo mais tosco, desajeitado e desastrado, nem tão lento e confuso em suas concepções sobre todos os outros assuntos, tirante a matemática e a música. São péssimos raciocinadores e violentamente inclinados à oposição, exceto quando acertam sustentar a opinião verdadeira, o que raro sucede. De todo ponto alheios à imaginação, à fantasia e à invenção, não têm palavras em sua língua para expressar essas idéias; pois todo o círculo dos seus pensamentos e do seu espírito é limitado pelas duas ciências mencionadas.

A maioria, e especialmente os que se dedicam à parte astronômica, deposita muita fé na astrologia judiciária, embora se corra de confessá-lo em público. Mas o que mais admirei, e julguei absolutamente inexplicável, foi a vigorosa propensão que neles observei para as novidades e para a política, e o fato de estarem perpetuamente a indagar dos negócios públicos, ou dar a sua opinião sobre assuntos de Estado e discutir apaixonadamente cada letra das plataformas dos partidos. Observei, com efeito, a mesma disposição entre a maioria dos matemáticos que conheci na Europa, se bem nunca pude descobrir a menor analogia entre as duas ciências; a menos de supor essa gente que, tendo o menor dos círculos o mesmo número de graus que o maior, o regular e o governar o mundo não requerem maiores habilidades que o manejar e o girar um globo: tenho antes,

porém, que essa qualidade procede de um comuníssimo defeito da natureza humana, que nos desperta principalmente a curiosidade e o interesse pelos assuntos que menos nos dizem respeito, e para os quais estamos preparados pelo estudo ou pela natureza.

Vive esse povo numa perpétua inquietação e nunca se goza de um minuto de tranqüilidade espiritual: procedendo as suas preocupações de causas que afetam muito pouco o resto dos mortais. (...)

... Tão constantemente os assusta o receio deste e de outros perigos iminentes dessa ordem, que não conseguem dormir, tranqüilos, em suas camas, nem saborear-se dos prazeres e distrações comuns da vida... "

Os matemáticos descritos por Swift viviam em uma ilha suspensa magneticamente no ar, com movimentos precisamente controlados de modo a dominar a terra abaixo dela. A esse nível estavam os praticantes das ciências naturais e aplicadas, que habitavam a Grã Academia de Lagado:

"... Essa academia não é constituída de um só edifício, mas de uma série de várias casas de ambos os lados da rua que, havendo-se estragado, foram adquiridas para esse fim e nele aplicadas.

... Em cada sala há um ou mais projetistas; e acredito que eu não poderia ter visitado menos de quinhentas.

O primeiro homem que encontrei era magro, tinha o rosto e as mãos fuliginosas, cabelos e barba compridos, e andava roto e sapicado em várias partes. As roupas, a camisa e a pele eram todas da mesma cor. Havia oito anos que estudava um projeto para extrair raios de sol dos pepinos, metidos em redoma hermeticamente seladas, e aquecidos ao ar nos verões crus e inclementes. Disse-me não duvidar de que, dentro de mais oito anos, lhe seria possível fornecer luz solar aos jardins do governador a um preço razoável; mas queixou-se da escassez de suas provisões e rogou-me lhe desse alguma coisa como estímulo ao engenho, um especial por ter sido aquele ano muito mau para os pepinos. Fiz-lhe um pequeno presente, pois o meu hospedeiro, conhecendo-lhes o hábito de pechinchar a todos os visitantes, me dera algum dinheiro.

Entrei em outra sala e já me dispunha a retroceder, à pressa, quase asfixiada pelo mau cheiro, quando o meu guia me empurrou para a frente, conjurando-me, num sussuro, que me não mostrasse repugnado, pois isso seria tomado como ofensa; e, por conseguinte não me atrevi sequer a tapar o nariz. O projetista desta cela era o sábio mais antigo da academia; o rosto e a barba eram de um amarelo-pálido; tinha as mãos e as roupas besuntadas de imundícies. Quando lhe fui apresentado, abraçou-me com entusiasmo (cumprimento que eu teria perfeitamente dispensado). Desde que ingressara na academia, a sua função consistia em reconverter o excremento humano nos alimentos originais, separando-lhe as diversas partes, renovando a coloração que recebe da vesícula biliar, extinguindo-lhe o cheiro e retirando-lhe os restos da saliva. Recebia da sociedade uma ração semanal, a saber, um vaso cheio de imundície humana, do tamanho de um barril de Bristol.

Vi outro que forcejava para transformar o gelo em pólvora, pela calcinação; e que também me mostrou um tratado escrito por ele sobre a maleabilidade do ferro, que pretendia publicar.

Havia um arquiteto engenhosíssimo, inventor de um novo método de construção de casas, que começava pelo teto e acabava pelos alicerces; que ele justificava com o exemplo de dois prudentes insetos, a abelha e a aranha.

Havia um homem, cego de nascença, que tinha vários aprendizes nas mesmas condições; o seu ofício consistia em misturar as cores para a pintura que o amo os ensinava a distinguir pelo tato e pelo cheiro. Tive, com efeito, o infortúnio de encontrá-los nessa ocasião não muito felizes em suas lições, e ao próprio mestre sucedia-lhe enganar-se quase sempre. Esse artista é muito animado e apreciado por toda a fraternidade.

Em outro aposento, folguei imenso de encontrar um projetista que achara meio de arar a terra com porcos, a fim de poupar despesas do arado, do gado e do trabalho. O método é o seguinte: enterramos, em 1 acre de terra, a 6 polegadas de distância e 8 de profundidade, grande número de bolotas, tâmaras, castanhas e outros frutos ou vegetais de que mais gostam esses animais; a seguir, soltamos seiscentos deles no campo; em poucos dias, terão removido a terra toda à procura do alimento, aparelhando-a para a semeadura e adubando-a, ao mesmo passo, com os excrementos: é verdade que até agora se verificou pela experiência serem as despesas e o trabalho muito grandes, e as colheitas, poucas ou nenhuma. Ninguém duvida, contudo, que essa invenção seja passível de grande aperfeiçoamento.

Entrei em outra sala, em cujo teto e em cujas paredes se viam penduradas teias de aranha, exceto ao nível de uma estreita passagem destinada à entrada e à saída do artista. Quando entrei, ele me pediu, a vozes, que não lhe estragasse os tecidos. Lamentou o erro fatal em que estivera o mundo durante o tempo, empregando o bicho-da-seda, quando havia tão grande cópia de insetos domésticos que se avantajavam infinitamente àquele, porque sabiam não só tecer mas também fiar. E afirmou ainda que, com o emprego das aranhas, se pouparia inteiramente a despesa de tingir a seda; do que de todo me convenci quando ele me mostrou um grande número de moscas lindamente coloridas, com as quais alimentava as suas aranhas, assegurando-nos que os tecidos tomavam a sua cor; e, como as tinha de todos os tons, esperava satisfazer os caprichos de todos, tanto que lhe fosse possível encontrar o alimento adequado para as moscas, feito de certas gomas, óleos e outras substâncias glutinosas, para dar força e consistência aos fios.

Havia um astrônomo que empreendera a tarefa de colocar um relógio de sol no grande cata-vento da casa da câmara municipal, ajustando os movimentos anuais e diurnos da Terra e do Sol, de forma que todas as mudanças acidentais do vento coincidissem com elas.

Queixei-me de uma crisezinha de cólica; em vista disso,

conduziu-me o guia a uma sala onde trabalhava um grande médico, famoso por curar essa moléstia mediante operações contrárias do mesmo instrumento. Possuía ele um fole muito grande, cujo bico de marfim, longo e fino, introduzia profundamente no ânus, para extrair o ar que por lá se encontrasse, afirmando que assim conseguia deixar as tripas flácidas como bexiga vazia. Quando, porém, a moléstia se mostrava mais violenta e rebelde introduzia o bico, com o fole cheio de ar e soprava-o no corpo do paciente; a seguir retirava o instrumento para tornar a enchê-lo, obturando completamente o orifício anal com o polegar; e, sendo a operação repetida três ou quatro vezes, o ar adventício precipitava-se para fora em companhia do insalubre (como a água empurrada numa bomba), e o doente sarava. Vi-o fazer as duas experiências num cachorro, mas não observei nenhum efeito em relação à primeira. Concluída a última, o animal estava quase estourando, e fez uma descarga violentíssima, sumamente desagradável para mim e para os meus companheiros. O cachorro morreu instantaneamente, e deixamos o doutor procurando restituir-lhe a vida pelo mesmo processo.

Visitei muitos outros aposentos, mas não molestarei o leitor com todas as curiosidades que observei, em obséquio à brevidade.

Eu vira até então um lado apenas da academia, pois o outro se destinava aos fatores do conhecimento especulativo dos quais direi alguma coisa quando falar de mais uma pessoa ilustre, chamada entre eles o 'artista universal'. Contou-nos ele que havia trinta anos aplicava os seus pensamentos ao progresso da vida humana. Tinha duas salas grandes, cheias de maravilhosas curiosidades, e cinqüenta homens ao seu serviço. Alguns condensavam o ar para o converter numa substância tangível e seca, extraíndo o nitro e filtrando as partículas aquosas ou fluidas; outras amaciavam o mármore, para fazer travesseiros e almofadas para alfinetes; outros petrificavam os cascos de um cavalo vivo, para os preservar do atroamento. O próprio artista se empenhava, naquela ocasião, em dois grandes projetos; o primeiro, de semar a terra com os resíduos dos cereais joeirados, onde afirmava estar contida a verdadeira virtude seminal, segundo demonstrou por meio de vários experimentos, que eu não tive a inteligência de compreender. O outro, de impedir, por uma certa composição de gomas, minerais e vegetais, externamente aplicada, o crescimento da lã em dois cordeirinhos; e esperava, num tempo razoável, propagar por todo o reino a espécie dos carneiros pelados.

Atravessamos um passeio para chegar à outra parte da academia, onde, como eu já disse, residiam os projetistas empenhados em estudos especulativos.

O primeiro professor que vi achava-se numa sala muito espaçosa, rodeado de quarenta alunos. (...) disse-me que eu talvez me admirasse de vê-lo empenhado num projeto de aperfeiçoar o conhecimento especulativo por meio de operações práticas e mecânicas. Mas o mundo não tardaria a advertir-se-lhe da utilidade; (...). Todos sabemos quão laborioso é o método usual para chegarmos à compreensão das artes e das ciências; ao passo que, por meio do seu in-

vento, a pessoa mais ignorante poderia, a um preço razoável e com pequeno trabalho corporal, escrever livros de filosofia, poesia, política, direito, matemática e teologia sem a menor assistência do engenho ou do estudo.

... Pretendia reunir para dar ao mundo, com tão ricos materiais, um corpo completo de todas as artes e ciências; o qual, entretanto, poderia ser ainda muito melhorado e facilitado, se o público levantasse fundos para a feitura e emprego de quinhentos quadros semelhantes em Lagado, e fossem os seus diretores obrigados a contribuir para a obra comum com as suas diversas coleções.

... Estive na escola matemática, onde o mestre ensinava os alunos por método que nós, na Europa, dificilmente poderíamos conceber. A proposição e a demonstração eram claramente escritas numa obréia fina, com tinta composta de um corante cefálico, que o estudante engolia em jejum, não podendo comer durante três dias senão pão e água. Digerida a obréia, subia-lhe o corante para o cérebro levando consigo a proposição. O método, contudo, ainda não fora tão bem sucedido como se esperava, em parte por algum erro no quantum ou composição, e, em parte, pela perversidade dos meninos, para os quais é tão nauseoso esse bolo, que, de ordinário, fingem comê-lo e o lançam fora por cima, antes que possa fazer efeito; nem foi ainda possível persuadí-los a cumprir a longa abstinência que exige a prescrição."

Pode-se pensar que estas longas citações de Swift das *Viajens de Gulliver* nada mais são que uma fantástica paródia; ou como diz a catalogação brasileira da obra — sátira e humor; que nos conduz além do tópico abordado. Pelo contrário, a cada episódio da terceira viagem corresponde uma fonte específica, seja nos *Philosophical Transactions* ou em outra literatura científica ao alcance de Swift, conforme traçado pelos estudos de Nicolson & Mohler²⁰. A verdade é mais bizarra que a imaginação e, algumas vezes, parece que hoje esquecemos que o abuso de métodos experimentais se assemelha a uma segunda infância da mente humana. Vemos, através de Swift, que no século XVIII estudos "relevantes" eram subsidiados pelos governos, empregando grandes equipes e necessitando aparatos de alto custo, faltando apenas a televisão educativa, os grandes computadores e aceleradores de partículas²¹ para completar nosso cenário atual. Nenhum dos produtos das pesquisas então realizadas visando à melhoria da humanidade conduziram a algo que hoje possamos dar valor. Swift não mencionou as disputas dos acadêmicos nem as finanças precárias das academias (à época de Euler como presidente da *Académie des Sciences* de Berlim, as finanças dependiam da venda de almanaques), mas a realidade presente não difere do que a literatura da época poderia descrever.

Resta a perenidade da matemática. No dizer de Truesdell²²:

"A disciplina matemática é para a ciência o que a civilização é para o homem. Não consiste na substituição de todo o experimento por raciocínio, mas em fazer uma distinção clara entre o que é medido e o que é deduzido por raciocínio, e em buscar reduzir o tanto quanto possível a necessidade de medidas a cada estágio.

20. Nicolson, M. & N. M. Mohler — a. *The Scientific Background of the voyage to Laputa*, *Annals of Science* 2, 1937, 299-335.

b. "Swift's 'Flying Island' in the Voyage to Laputa", *ibid*, 2, 1937, 405-430.

21. Como exemplo de ciência inevitável, H. H. Post ilustra "um acelerador com três saídas. Alvos distintos são inseridos em cada uma das saídas, e um assistente de pesquisa fixado a cada saída por um ano, medindo a intensidade da dispersão em várias direções. Ao final do ano, o assistente é removido, publica seus dados e lhe é dado um título de PH.D."

22. Truesdell, C. *The role of mathematics in Science as exemplified by the work of the Bernoullis and Euler*, *Verhandl. Naturf. Ges.* Basel, 91, 1981, 5-22.

A matemática utilizada corretamente traz simplicidade, coerência, ordem e beleza as partes da ciência natural que anteriormente pareciam complexas, disjuntas, não-relacionadas, e deselegantes. A crítica e a síntese matemática pode converter dogmas e regras de ofício — cantos sacerdotais e segredos do mister — em compreensão simples que pode vir a ser ensinada às crianças."

Essa é a herança deixada por Euler e os Bernoullis ao buscar problemas cuja solução é proveitosa em si e ainda mais vantajosa pela luz que faz incidir sobre a ciência como um todo; outro nome para isso — difícil de definir porém fácil de reconhecer — é, bom-gosto. Será que após dois séculos o estamos perdendo? Queremos concluir com ainda uma outra disgressão, da pena de Euler; então com 24 anos e sete artigos publicados; saiu o protesto formal:

"... É verdade que nunca fui tão aplicado a física quanto a matemática, entretanto duvido muito que se possa trazer do exterior uma pessoa como eu por quaisquer 400 rublos. Em matéria de matemática, penso que o número dos que a levaram tão adiante quanto eu é muito pequeno em toda a Europa, e nenhum desses virá por 1.000 rublos."

Dois anos depois, Euler conseguiu 660 rublos; logo é inútil (ainda hoje) discutir com administradores embora seja fácil suplantá-los o trabalho deles. Afinal, aquele que nunca fez pesquisa científica dificilmente possuirá uma vaga idéia de como qualquer cientista de qualquer período, concebeu, abordou e resolveu um problema científico.

Não quero deixar ao leitor a impressão de que me arvorei de historiador da mecânica, quanto menos da ciência. Uma história verdadeira e competente de qualquer ramo da ciência só pode ser escrita quando o autor tem a sua disposição monografias detalhadas, completas e confiáveis sobre o conteúdo científico — além de ser dotado de vasta experiência — dos trabalhos científicos; caso contrário trata-se apenas de estória...

Nota. Deixei de considerar o texto de I. Szabó, *Geschichte der mechanischen Prinzipien und wichtigsten Anwendungen*, Basel & Stuttgart, Birkhäuser Verlag, 1976 por existir uma abordagem crítica mais detalhada por Truesdell, "An Essay Review of *Geschichte etc*", *Centaurus* 23, 1980, 163-175.

Limites constitucionais da liberdade de trabalho

1. Parecer produzido nos autos da Representação nº 1056, ainda não julgada pelo Supremo Tribunal Federal. O relator do feito é o Ministro Décio Miranda. Como assistente do Procurador-geral da República, na arguição de inconstitucionalidade dos dispositivos de lei em debate, figura a Sociedade Brasileira de Medicina Física e Reabilitação. Como assistente do legislador responsável pela edição das mesmas normas (no caso, o Congresso Nacional e o Presidente da República), figura o Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional.

A norma constitucional operante, no caso, como parâmetro, é aquela que, dentro do rol dos direitos e garantias individuais, vem, desde a *Carta Política do Império do Brasil*, assegurando, sob certas ressalvas, a liberdade de ofício ou opção laboral. Essa regra evoluiu, entre nós, do modo seguinte:

— *Constituição de 1824*, art. 179: "XXIV — Nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria, ou comércio pode ser proibido uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança, e saúde dos Cidadãos; XXV — Ficam abolidas as Corporações de Ofícios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres."

— *Constituição de 1891*, art.

Representação por inconstitucionalidade¹.

Dispositivos de lei federal que delimitam a área de trabalho privativa de fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais; e que impõem às empresas do setor o registro em órgão de fiscalização competente. Distinção entre essas especializações profissionais e a medicina fisiátrica ou psiquiátrica, apurável à luz do sistema universitário.

Representação improcedente.

Reservando-se para um pronunciamento final sobre o mérito, o Procurador-geral da República arguiu ante essa alta Corte a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da legislação federal:

Decreto-lei nº 938, de 13 de outubro de 1969:

"Art. 3º — É atividade privativa do fisioterapeuta executar métodos e técnicas fisioterápicas com a finalidade de restaurar, desenvolver e conservar a capacidade física do paciente".

"Art. 4º — É atividade privativa do terapeuta ocupacional executar métodos e técnicas terapêuticas e recreacionais com a finalidade de restaurar, desenvolver e conservar a capacidade mental do paciente".

Lei nº 6.316, de 17 de dezembro de 1975:

"Art. 12 (...)

Parágrafo único: É obrigatório o registro nos conselhos regionais das empresas cujas finalidades estejam ligadas à fisioterapia ou terapia ocupacional na forma estabelecida em Regulamento.

72: “§ 24: É garantido o livre exercício de qualquer profissão moral, intelectual e industrial”.

— *Constituição de 1934*, art. 113: “13: É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade técnica e outras que a lei estabelecer, ditadas pelo interesse público”.

— *Constituição de 1937*, art. 122: (sic) “8: A liberdade de escolha de profissão ou do gênero de trabalho, indústria ou comércio, observadas as condições de capacidade e as restrições impostas pelo bem público, nos termos da lei”.

— *Constituição de 1946*, art. 141: “§ 14: É livre o exercício de qualquer profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.”

— *Constituição de 1967*, art. 150, e de 1969, art. 153: “§ 23: É livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, observadas as condições de capacidade que a lei estabelecer.”

Nos últimos anos, o mais destacado precedente relacionado com o § 23 do rol de garantias foi a Representação nº 930, em que o Supremo Tribunal Federal derrubou por inconstitucionalidade material a Lei nº 4.116/62, que regulamentara a profissão de corretor de imóveis. A maioria adotou o ponto de vista que o Ministro Rodrigues Alckmin assumira já quando desembargador em São Paulo, e que, nessa ocasião, desenvolveu com particular alento. Aqui um excerto expressivo de seu voto: “Postos estes princípios — os de que a liberdade de exercício da profissão é constitucionalmente assegurada no Brasil, embora limitável por lei ordinária; mas que a lei ordinária pode exigir somente as condições de capacidade reclamadas pelo interesse superior da coletividade; e que ao judiciário cabe apurar se a regulamentação é, ou não, legítima — merece exame, agora, o impugnado art. 7º da Lei 4.116. Começa essa lei por estabelecer o regulamento de uma profissão de corretor de imóveis, profissão que, consoante o critério proposto por Sampaio Dória, não pode ser regulamentada sob o aspecto de capacidade técnica, por dupla razão. Primeiro, porque essa atividade, mesmo exercida por inepto, não prejudicará diretamente a direito de terceiro. Quem não conseguir obter comprador para

A representação por inconstitucionalidade atendeu a quanto fora postulado pela Sociedade Brasileira de Medicina Física e Reabilitação, e pelo Conselho Federal de Medicina. É certo que o objetivo dessas duas entidades, e sobretudo da primeira, era mais amplo, pois consistia, ademais, em ver proscritos alguns extratos de lei que nada pro bem, expressa ou implicitamente, aos médicos, limitando-se a permitir aos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais certas atividades para as quais, ao ver daqueles, estes não se encontram dotados de competência, no sentido técnico-científico. A primeira tarefa do Ministério Público neste caso foi, pois, a de repelir a tese de que exista uma *questão constitucional* na aventada — pelos postulantes originais — generosidade do legislador ordinário para com aquelas duas outras categorias. A questão constitucional só repon-ta, com a verossimilhança necessária à arguição do vício ante essa Corte, na medida em que se admita, em princípio, que certos dispositivos legais poderiam estar tolhendo a liberdade de trabalho do médico, sem que se possa dizê-lo incapaz para aquele mister ali reservado a outrem, com exclusividade (*Constituição Federal*, art. 153, § 23).

As informações de folhas 82/97 foram preparadas pela Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho. Penso poder sintetizá-las, adequadamente, com a transcrição que segue:

“Há que se convir que a privatividade prevista nos questionados arts. 3º e 4º do Decreto-lei nº 938/69 precisa ser compatibilizada com os dispositivos constitucionais e legais que asseguram aos médicos a mesma privatividade para o exercício da medicina física. E isso, exatamente, é o que nos parece deva ser considerado no exame de questão aqui afluída.

A ser considerado que a privatividade de fisioterapeutas ocupacionais excluiria o médico, que sempre exerceu a medicina física, certamente caberia a alegação de inconstitucionalidade, pois afetaria direitos adquiridos deste profissional e também de classe médica, que ficaria obstada da especialização atinente à medicina de recuperação.

A se admitir, por outro lado, que a atividade seria privativa apenas do médico, com a exclusão dos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, ter-se-ia, igualmente com certeza, a hipótese de inconstitucionalidade, porquanto o direito para executar métodos e técnicas na fisioterapia e terapia ocupacional estes profissionais também o adquiriram através de habilitação em curso de nível superior. Nessa ordem de raciocínio, temos a convicção de que, sem ilegalidade ou inconstitucionalidade, seria possível uma conciliação de interesses, adotando-se como solução o seguinte: “o médico (fisiatra) faz o diagnóstico, indica (e, se achar conveniente, executa) o tratamento, acompanha a sua execução, prescreve, supervisiona, dá alta etc.; o fisioterapeuta e terapeuta-ocupacional executam o tratamento. A privatividade destes não se opõe ao fisiatra” (conforme o item 41 do Parecer da Consultoria Jurídica nº 032/80).

Não terá sido outra a intenção do legislador senão a de permitir o exercício da mesma atividade na área de saúde pelos médicos fi-

propriedades cuja venda promova, a ninguém mais prejudicará, que a si próprio. Em segundo lugar, porque não há requisito de capacidade técnica algum, para exercê-la.

Que diplomas, que aprendizado, que prova de conhecimento se exigem para o exercício dessa profissão? Nenhum é necessário. Logo, à evidência, não se justificaria a regulamentação, sob o aspecto de exigência, pelo bem comum, pelo interesse, de capacidade técnica.

Haverá, acaso ditado pelo bem comum, algum outro requisito de capacidade exigível aos exercentes dessa profissão? Nenhum. A comum honestidade dos indivíduos não é requisito profissional e sequer exige, a natureza da atividade, especial idoneidade moral para que possa ser exercida sem risco. Consequentemente, o interesse público de forma alguma impõe seja regulamentada a profissão de corretor de imóveis, como não impõe com relação a tantas e tantas atividades profissionais que, por dispensarem maiores conhecimentos técnicos ou aptidões especiais físicas ou morais, também não se regulamentam.

Como justificar-se, assim, a regulamentação? Note-se que não há, na verdade, interesse coletivo algum que a imponha. E o que se conseguiu, com a lei, foi criar uma disfarçada corporação de ofício, a favor dos exercentes da atividade, coisa que a regra constitucional e o regime democrático vigente repelem.

Ficaram vencidos, nesse julgamento, o relator original, Ministro Cordeiro Guerra, e o Ministro Cunha Peixoto, que não davam pela presença do vício de inconstitucionalidade em parte alguma do contexto. Foram também vencidos, mas em parte, os Ministros Bilac Pinto e Xavier de Albuquerque, patrocinando a idéia, desenvolvida em plenário pelo último, de que a *regulamentação* de um ofício não pode ser inconstitucional em si mesma, senão na medida em que resulte restrito o direito, para qualquer pessoa, de se consagrar a tal ofício, suposto que o mesmo não reclame habilitação em nome do interesse público. Aqui uma consideração vestibular, do voto do Ministro Xavier de Albuquerque: "A meu ver, a regulamentação de determinada atividade, com ou sem a designação formal de profissão, pode ser útil ao interesse público na medida em que

siatras e pelos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, vez que tanto estes como aqueles estão legal e tecnicamente habilitados.

A interpretação dos arts. 3º e 4º, em pauta, leva a essa conclusão. É que, aos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais é conferida privatividade apenas para executar, parece lógico que a indicação, o diagnóstico, o acompanhamento a alta etc., deva ser de competência de outro profissional, isto é, do fisiatra. Conseqüentemente, não será compreensível que quem esteja habilitado a tanto, não possa também 'executar', se achar conveniente." (folhas 93/94).

(.....)

"Tudo depende da aplicação daqueles dispositivos. São constitucionais, se a interpretação não for excludente da atividade do médico fisiatra, como, aliás entende esta Consultoria. Contrário senso, são inconstitucionais, se aplicados em prejuízo dos direitos adquiridos daquele profissional". (folhas 95/96).

Com a devida vênia, hesita o Ministério Público em se acomodar à idéia de que tudo possa ficar circunscrito no terreno da interpretação. Os artigos 3º e 4º do Decreto-lei 938/69 são claros na *privatividade* que estabelece em prol dos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, sem reservas ou exceções a favor da classe médica. Parece inviável, dessarte, uma solução conciliatória, à base da hermenêutica. Ou o egrégio Tribunal entende válida a privatividade, tal como estabelecida no texto, e desacolhe a representação; ou abona o pensamento da douta Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho, que pugna pela competência concorrente dos graduados em medicina. Nesse último caso, não podendo legislar, ver-se-á o Tribunal na contingência de derrubar, por inconstitucionais em sua forma atual, os arts. 3º e 4º do Decreto-lei 938/69 — ou, quando menos, dentro de cada um deles, o adjetivo pertinente à privatividade — sem prejuízo da perspectiva, aberta ao legislador, de reescrever oportunamente esses textos, ditando, então, a alvitrada "privatividade não oponível à classe médica".

Esta última solução não é a melhor. Sem negar louvores à boa fé que há de ter inspirado a tese da competência concorrente, o Ministério Público entende que a privatividade de que falam os dispositivos em causa não afronta qualquer garantia que a classe médica possa recolher no art. 153 da Carta Republicana; e experimenta, ao mesmo tempo, certa dificuldade em conceber que os médicos fisiatras ou psiquiatras estejam realmente sentido-se cerceados, em seu labor individual, pelas normas que privatizam, respectivamente, a *execução*: "... de métodos e técnicas fisioterápicos..." e "... de métodos e técnicas terapêuticos e recreacionais..."

Na Representação nº 930, também pertinente à liberdade de trabalho garantida pelo art. 153, § 23 da Lei Maior, esse egrégio Tribunal proscreveu a privatização da corretagem imobiliária, por entender, em última análise, que, do ponto de vista da qualificação técnica requerida, negociar com imóveis é tarefa que não difere de negociar com automóveis ou com cereais. Para tanto se exige não mais que honestidade — imposta, por lei, às pessoas em geral —, e,

contenha elementos capazes de prestigiar os que exercitam, inculcando-lhes a confiança do povo em geral; mas, não lhe pode bastar tal utilidade quando e onde arrebate ao homem comum, sem que o faça em nome de verdadeiras condições de capacidade, como exige a Constituição, o acesso à respectiva categoria.

Quero dizer que tenho a lei em questão como inconstitucional, acolhendo, em suas linhas gerais, os fundamentos básicos dos votos dos eminentes Ministros Rodrigues Alckmin e Leitão de Abreu, mas não lhe estendo a eiva de inconstitucionalidade a todo o corpo de normas. Parece-me que o vício reside apenas naquelas, de suas normas, que induzem, asseguram ou sugeriu a privatividade, a exclusividade do exercício da atividade, aos inscritos nos respectivos Conselhos”.

No caso a que este parecer se refere, o Procurador-geral da República foi instado por entidades representativas da classe médica a dar à Representação alcance muito mais amplo. Parecia a essas entidades que o legislador fora abusivamente generoso na avaliação da competência dos fisioterapeutas e terapeutas, ocupacionais, atribuindo-lhes encargos para os quais lhes falece qualidade técnica, sob a ótica dos médicos. De pronto, o chefe do Ministério Público deu pela impertinência de semelhante discussão: não pode haver inconstitucionalidade, senão mero erro de política legislativa, quando a lei ordinária liberaliza condições de exercício profissional. A afronta ao § 23 do rol constitucional de garantias somente ocorre quando o legislador atua *restritivamente*, impedindo pessoas da execução de certo trabalho, sem que esse gesto se apóie no argumento de que para tanto lhes falta capacidade. A Representação, afinal, só colocou em debate aquelas normas que estabelecem, em favor dos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais, uma *privatividade* que os médicos fisiatras estimam descabida, eis que se consideram, eles próprios, pelo menos tão competentes quanto aqueles outros profissionais para o bom desempenho dos misteres em causa. Como de hábito, o Procurador-geral representou ante o Supremo à só consideração da *razoabilidade* dessa última tese, reservando-se, porém, para um ulterior pronunciamento, definitivo, sobre o mérito. Este parecer final foi lançado nos autos depois da

já agora com vistas ao êxito do empreendimento, algum tino comercial, certa noção do mercado específico, quiçá alguma experiência. O nível de instrução ou de treinamento regular, naquele caso, poderia limitar-se à escolaridade primária. Privatizar semelhante atividade, como entendeu o Tribunal, na trilha do que dissera — ainda como Desembargador em São Paulo — o sempre saudoso Ministro Rodrigues Alckmin, representava uma velada e reprovável restauração das *corporações de ofício*.

O caso em exame é substancialmente diverso. Cuidou a lei, aqui, de conferir a necessária privatividade ao exercício de profissões que têm, como pressuposto inarredável, um *curso de graduação universitária*, completo e específico.

Permito-me dar ênfase ao que isso representa. A instituição de cursos universitários é matéria de âmbito federal, nela se destacando o exercício da competência, seletiva e controladora, de um órgão do mais alto nível, qual seja o Conselho Federal de Educação. Não se criam novos cursos de graduação, neste país, senão quando a área do conhecimento de que se cuida justifica trato autônomo, em nível universitário; e tem estofo quantitativo bastante para preencher um currículo acadêmico, a ser enfrentado, pelo estudante, em tempo nunca inferior a quatro anos — nem superior, via de regra, a seis. Com risco de incidir no supérfluo, o Ministério Público lembra que o controle da *criação* de cursos universitários não se confunde, em absoluto, com o controle do *funcionamento* individualizado de escolas superiores, tarefa na qual a falibilidade humana tem largo trânsito — e os cultores da ciência do direito o sabem melhor que ninguém.

Se o bom êxito num programa completo de graduação universitária é o pressuposto da capacidade para a adequada execução dos “métodos e técnicas” a que se referem os textos em causa, será possível afirmar, sem nenhum desdouro para os profissionais da medicina, que a eles lhes falece tal capacidade, porque de *outra* se fizeram titulares do curso médico. Não haveria como cogitar da competência concorrente, a menos que a graduação em medicina comportasse o inteiro currículo do curso de fisioterapia, ou de terapia ocupacional, alcançando, dessarte, duração próxima dos dez anos. Só um descabido preconceito elitista, por outro lado, levaria a supor que a cena universitária abriga mentes subalternas, precisadas de quatro ou cinco anos para captar aquilo que outros espíritos dominariam mediante trato sumário, ao longo de curso diverso. É certo que os programas de graduação diferem uns dos outros, ora em extensão média — quatro, cinco, seis anos —, ora mesmo em grau de abstração ou de complexidade — tenha-se em mira, nesse particular, o paralelo entre a graduação em física nuclear e a graduação em biblioteconomia. Mas não diferem, nem diferirão jamais — enquanto o Conselho Federal de Educação se desincumbir, com a costumeira seriedade, de sua importante tarefa — a ponto de que qualquer deles represente mera parcela incidente de qualquer outro, caso no qual a outorga de autonomia, ao primeiro, teria sido clamoroso absurdo.

manifestação dos órgãos envolvidos no processo legislativo que deu origem às normas atacadas, e da produção de memoriais por ambas as partes.

No tocante ao art. 12 da Lei nº 6.316/75, as informações da Consultoria Jurídica do Ministério do Trabalho bem demonstram que o dispositivo reclama regulamentação, mas não padece de vício algum (folhas 96/97).

Esse artigo de lei, com efeito, exige que as "... empresas cujas finalidades estejam ligadas à fisioterapia ou terapia ocupacional..." se façam registrar nos competentes conselhos regionais. A regra em nada diz respeito aos profissionais da medicina, ou, de resto, a quaisquer profissionais liberais. Ela se volta unicamente para as *empresas*, ao dizer que estas, quando vinculadas à fisioterapia, ou à terapia ocupacional, devem promover o registro coerente com o vínculo. O texto não diz, aliás, que tal registro há de ser o único, vez que uma empresa pode, acaso, estar ligada a algo mais que uma das especialidades em questão. A compatibilidade entre esse artigo de lei e a ordem constitucional está ao largo de toda dúvida.

Ante o exposto, o parecer é por que essa alta Corte declare improcedente, por inteiro, a representação.

Brasília, 30 de abril de 1981.

(a) José Francisco Rezek

Subprocurador-geral da República

Resumos

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO NO QUADRO DOS PROBLEMAS JURÍDICOS RESULTANTES DO PLANEJAMENTO

Análise e retrospectiva histórica da participação e da responsabilidade do Estado quanto ao planejamento administrativo e aos problemas jurídicos que se apresentam em função do planejamento efetuado pelo Estado. Esses problemas originam-se a partir da expansão dos serviços públicos, determinada pelo progresso tecnológico, e que vieram a tornar o ser humano extremamente dependente da administração pública, principalmente nos grandes centros urbanos. As influências dos diversos tipos de regimes — autocráticos, liberais, conservadores, socialistas, de esquerda e/ou de direita — são analisadas em razão dos problemas jurídicos que interferem na ação do planejamento administrativo do Estado.

RELAÇÕES ENTRE ESTADO E ENTES DESCENTRALIZADOS

Analisando o sistema de comportamento legal e jurídico dos entes descentralizados em relação ao Estado, Celso Bandeira de Mello aprofunda-se também na conceituação da natureza autônoma das pessoas governamentais face ao poder da administração central. As várias fases de desempenho da autarquia, da empresa pública e da sociedade de economia mista, enfocadas sob a qualificação abrangente de pessoa jurídica de direito privado, são densamente observadas em suas finalidades intrínsecas e responsabilidades legítimas, enquanto antes autônomos, perante o Estado. É abordado com percuciente clareza de exposição o perfil do controle exercido pela administração central, vale dizer, o Executivo, sobre as entidades autônomas, por via de ação preventiva ou repressiva, tendo em vista as condições de mérito ou de legitimidade com que ele se reveste e que configuram a fiscalização. O segmento concernente à responsabilidade do Estado, como consectário lógico do Estado de direito, evidencia a coerência jurídica que abona a igualdade de direitos perante a lei e ressalta a responsabilidade estatal quanto aos atos praticados pelos entes descentralizados, revertendo ao Estado como se fossem seus próprios atos. Conclui que, esgotadas que estejam as resistências dos entes autônomos, para assunção plena da responsabilidade, em diversa circunstância tornar-se-á o Estado o responsável subsidiário dos atos praticados por eles.

DO PODER REGULAMENTAR

Estudo comparativo entre lei e regulamento, onde são enfocados os conceitos, a distinção, a função do regulamento como ato normativo secundário e as diversas classificações dos regulamentos. O autor aborda, ainda, o regulamento na Constituição francesa de 1958, a delegação legislativa no sistema constitucional brasileiro e as leis que dependem de regulamento. Entre os conceitos enunciados, observa-se uma clara distinção entre a lei e o regulamento; a primeira é um ato legislativo e o segundo, um ato administrativo, detalhista, assumindo a condição de prescrições práticas destinadas a complementar e a auxiliar a execução da lei em seus detalhes.

HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

Após síntese precisa e ilustradora do quadro concernente à problemática habitacional no Brasil, Roberto Cavalcanti de Albuquerque tece considerações relevantes a respeito das principais perguntas que se colocam para a resolução da difícil, porém certamente viável, tarefa de obter melhorias decisivas dentro do referido quadro — dentre elas: “Quais as medidas que devem ser adotadas para realizá-la? “O que se deve e se pode fazer, no curto e médio prazos, de forma cosoante com os objetivos de mais longo prazo (...)?” A análise que se segue, sem desconsiderar a especificidade do âmbito em que está centrada, procura inseri-lo no quadro maior do desenvolvimento nacional, não fugindo às injunções da presente conjuntura político-social. Na análise é ressaltada, especialmente a questão referente ao desdobramento populacional do meio urbano, com base no Censo Demográfico de 1980, sendo sugeridas, generosamente, formas alternativas de solucionar os problemas de habitação nas cidades.

A TUTELA DOS INTERESSES DIFUSOS NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

Uma nova categoria jurídica, de conceituação ainda relativamente imprecisa — a de ‘interesse difuso’ — estimula Celso Ribeiro Bastos a fazer um estudioso reexame de variados conceitos jurídicos com que a mencionada categoria se relaciona. Com clareza e meticulosidade, o autor perfaz o trajeto conceitual necessário à compreensão da nova categoria — transitando, inclusive, nas doutrinas italiana e francesa — na busca de um esclarecimento satisfatório para os seus aspectos mais contraditórios: o fato

de, sendo 'difusos', serem, exatamente, vagos, difíceis de circunscrever e, muitas vezes, colidentes entre si. Olhando para o futuro, e consciente da relação entre o aparecimento do novo conceito e as mutações sociais de nossa época ("a complexidade da sociedade de produção e consumo em massa") Celso Ribeiro antevê, sabiamente, prováveis e irreversíveis mudanças no âmbito jurídico, inclusive o surgimento, a longo prazo, de um "novo tipo de processo civil". Voltando-se, finalmente, para o pragmático objetivo a que se propusera, incumbe-se de localizar onde e como está explícita na Constituição brasileira a proteção dos interesses chamados 'difusos', referindo-se, então, aos meios judiciais a que se pode recorrer para a sua defesa.

A EXPERIÊNCIA DE DESBUROCRATIZAÇÃO NO TRIBUNAL FEDERAL DE RECURSOS

Em um discurso permeado de humanismo e vivo interesse pelo aprimoramento da justiça social, o Ministro José Neri da Silveira discorre sobre o tema de reforma judiciária, centrando-se na prática efetuada pelo Tribunal Federal de Recursos, quanto à sua própria organização e à Justiça Federal de Primeira Instância. Refere-se, inicialmente às deficiências constatadas na prestação jurisdicional e ao congestionamento da Justiça Ordinária da União, que demonstraram a necessidade imperiosa de modificações no sentido de conferir maior celeridade ao aforamento e processamento de causas. Cita as providências legislativas iniciadas a partir do segundo semestre de 1979, dentre elas, as alterações no sistema do obrigatório duplo grau de jurisdição, mostrando sua eficácia, em especial, quanto aos casos de reclamações trabalhistas, demandas de benefícios da previdência social e ações de procedimento sumaríssimo. Menciona, em seu relato, o Ministro, a decorrente modernização dos serviços de apoio à atividade judiciária, com a implantação de um sistema de processamento de dados e realização da distribuição dos novos feitos por computador. Enfatiza a utilidade dos elementos estatísticos obtidos por esse meio, os quais, armazenados no Banco de Dados do T.F.R., propiciam um vultoso e prático arquivo de informações jurisprudenciais, incluindo decisões passadas e futuras do T.F.R. A reforma, conduzida através da nova Secretaria de Informática e Documentação, revigora-se com o incentivo à divulgação oficial de seu material, registrando-se, por conseguinte, o início do descongestionamento, que era a meta primeira do Tribunal e ampliando-se, ainda, com outras iniciativas, tais como, a descentralização dos pagamentos dos Precatórios,

o fornecimento de assistência judiciária aos mais necessitados e a abertura de novos cargos de Juiz federal, para a criação de novas varas. Esperando que a reforma da administração da Justiça continue e se propague, conforme o exemplo do T.F.R., pois "Não só a Fazenda Pública com isso se beneficiará, como principalmente os particulares, e, em especial, os desprotegidos da fortuna", o Ministro encerra sua palestra, ou, melhor dizendo, sua lição democrática.

A ORDEM JURÍDICA E A ECONOMIA

A relação e, por que não dizer, os conflitos entre a ordem jurídica e a ordem econômica sempre fizeram presentes, tornando-se uma temática de grande interesse a de inúmeras discussões em torno do assunto. Na presente crise econômica mundial a relação entre a ordem jurídica e a ordem econômica apresenta-se mais conflitante ainda, pois, segundo o autor "hoje em dia com os aspectos econômicos de nossos problemas excessivamente destacados, muitas vezes com sacrifício de uma solução justa, este tema oferece-nos a oportunidade de lançar os olhos sobre algumas principais orientações econômicas e, acima de tudo, sobre sua relação com a ordem jurídica". O trabalho aborda a influência recíproca da economia e do direito e a insuficiência de uma interpretação puramente econômica do direito, enfocando, ao final, o modelo econômico brasileiro na relação entre a ordem jurídica e a economia.

ATUALIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS

Em nossos tempos, esgotam-se com as eleições de governantes e a pluralidade dos partidos e a conceituação e a caracterização da verdadeira democracia? Segundo o autor, Ministro do Tribunal de Contas da União, o voto popular e o pluralismo partidário são pontos importantes e integrantes do processo democrático, obrigatoriamente complementados pela existência de um controle efetivo e independente da aplicação dos recursos públicos. O Tribunal de Contas da União, criado no Brasil Imperial, assume a relevante função de controle das atividades governamentais de gestão. O autor apresenta um retrospecto histórico da ação do Tribunal de Contas da União, citando várias constituições, normas e regulamentos, assinalando o papel que lhe cabe, comparável ao de um contencioso administrativo.

RESOLUÇÕES

Um estudo sobre o significado jurídico da resolução no direito brasileiro leva o autor a estabelecer a origem histórica da expressão e a sua caminhada evolutiva, no Brasil, através do Legislativo, no bojo das sucessivas constituições. Ressalta Michel Temer que a lição dos mestres, em consenso, destaca a diferença entre Decreto legislativo e Resolução e leva à conclusão de que a expedição desse ato normativo, a nível constitucional, é privativa das duas Casas legislativas e, a nível regimental, também é deferida ao Congresso Nacional, relativamente aos seus negócios internos.

A FRATURA EXPOSTA DO SISTEMA DE ENSINO BRASILEIRO

Análise das falhas e defeitos do sistema educacional brasileiro tendo em vista seu papel de efeito e causa, ou seja, sua função de ser expressão da sociedade e elemento de influência sobre esta mesma sociedade. São discutidos problemas que afetam a função da educação, como o crescimento demográfico associado à penúria econômica, as calamidades do mundo de hoje afetando o homem em si e os meios de comunicação, que muitas vezes chegam a inutilizar certos esforços educacionais. O autor levanta, ainda, a problemática da educação primária, na sua opinião fator de deficiência básica do nosso sistema educacional. Estabelece uma série de considerações que poderiam explicar esta falha do sistema, destacando a falta de recursos afetando a remuneração dos professores como o fator principal e determinante do problema. São apresentados, também, alguns dados que refletem uma realidade atual e estabelecem as características do professor primário médio brasileiro.

LINGUAGEM, DIPLOMÁTICA: UMA ABORDAGEM IRÔNICO-LINGÜÍSTICA

Com equilibrado manejo da ironia, Ánuar Nahes analisa um tema pouco estudado a fundo, muito embora o termo 'linguagem diplomática' seja bastante difundido e empregado no sentido coloquial ou vulgar. O estudo tanto obedece a considerações de ordem lingüística — para situar corretamente a linguagem diplomática no âmbito mais amplo do fenômeno da linguagem — como dedica-se à apreciação dos vários significados atribuídos ao termo, seja no meio diplomático, seja no domínio popular. Visto às vezes como herege por causa do estilo do texto, o autor alega que nem

sempre coisas sérias devem-se apresentar com uma roupagem sisuda. Algumas pitadas de humor e ironia, quando bem dosados, podem adoçar o aprendizado de assuntos até mesmo bastante complexos.

SOBRE AS HISTÓRIAS DA HISTÓRIA DA MECÂNICA DO SÉCULO XVIII

O autor aborda um histórico das ciências matemáticas a partir do século XVIII, enumerando as principais obras e autores da época. São estudados, sobretudo, os pontos de vista de Montucla e Cantor, comparando-os às possibilidades e ao contexto da época e a axiomas já desenvolvidos no século XVII.

O desenvolvimento da mecânica é especificamente abordado e novamente se observa autores como Lagrange, Mach e Dugas e seus pontos de vista sobre a evolução daquela ciência. O pensamento de Clifford Ambrose Truesdell é mostrado em detalhes, fixando-se o autor na análise de sua "mecânica racional", isto é, a ciência matemática axiomatizada da mecânica. Os dois axiomas básicos desta linha de raciocínio são expostos e analisados, quais sejam, os princípios do momentum linear e o do momento de momentum.

A história dos conceitos de pressão e de tensão é abordada, buscando suas origens na pré-história nos trabalhos de Arquimedes, Stevin, Pascal, Newton e Clairaut, chegando o autor a conceitos como o de hidrodinâmica. O autor enfoca, ainda, o conceito geral de tensão alcançado por Cauchy.

LIMITES CONSTITUCIONAIS DA LIBERDADE DE TRABALHO

Em parecer versando a alegada inconstitucionalidade de alguns dispositivos do Decreto-lei n.º 938, de 13 de outubro de 1969, o Subprocurador-geral da República, José Francisco Rezek, apreciou a matéria sob o enfoque da privatividade do exercício profissional, em que estiveram empenhados os médicos fisiatras em relação ao pretendido pelos fisioterapeutas e terapeutas ocupacionais. A questão foi encaminhada através de memoriais produzidos pelas entidades representativas das partes interessadas, porém a argumentação que configurou as contestações por elas formuladas não mereceu acolhida por parte do representante do Ministério Público, no seu pronunciamento definitivo, quanto ao mérito. Sólida apreciação do direito de liberdade do exercício profissional em geral, e da analogia entre profissões específicas.

Índices

A

- abastecimento d'água: ver água, abastecimento de
Abel, Niels Henrik - 145
ação - 68
— compra de - 98
— criminal - 88
— ordinária - 88
— popular - 61
— sumaríssima - 88
acidente de trabalho - 74
aço - 127
administração - 5, 16, 19
— central - 18, 19, 20, 21, 23
— concertada - 9, 10
— indireta - 12, 13
— pública - 3, 8, 9, 11, 14, 15, 32, 54, 71, 72, 73
adolescência - 60
Adriano (ou Hadriano); Publius Aelius Hadrianus - 107
affectio societatis - 57
água, abastecimento de - 45
Albuquerque, Francisco Manuel Xavier de - 39
Alemanha
— direito - 9
Alembert, (Jean Le Rond) d' - 138, 143, 144, 145, 148
álgebra moderna - 137
Almeida Júnior, João Mendes de: ver Mendes de Almeida Júnior, João
Alvim, José Manuel de Arruda - 55
Amazônia, investimentos - 98
América Central - 128
analfabeto - 115
análise
— clássica - 137
— complexa - 137
anistia de débitos fiscais - 73, 77
apelação da sentença - 75
Argentina - 127
Aristóteles - 101
Arquimedes - 142
arrêt Blanco - 7
Arruda Alvim, José Manuel de: ver Alvim, José Manuel de Arruda
assistência judiciária - 87, 88
associação de proteção - 59
astronomia - 145
— física - 138
— observacional - 138
— planetária - 138
Ataliba, Geraldo, 36, 39, 40
ato normativo - 30, 31
— derivado - 30
— inicial - 30
— primário geral - 31
— primário particular - 31
— secundário geral - 31
— secundário particular - 31
auditoria - 104
Augusto Filho, João - 54, 56, 59, 61
autarquia (ou ente autônomo) - 11, 12, 14, 16, 17, 22, 26, 27, 67, 70, 75
automóvel - 45
autuação - 66, 67, 69, 73
axioma - 144
Azeredo da Silveira, Antonio Francisco: ver Silveira, Antonio Francisco Azeredo da
Azevedo, José Carlos de Almeida - 63
Azzarite, Caetano - 31
- ## B
- Balbino (de Carvalho Filho), Antonio - 109
Baleeiro, Aliomar (de Andrade) - 37, 38
Banco Nacional de Habitação (B.N.H.; BRA) - 46, 49
Bandeira de Mello, Celso Antônio: ver Mello, Celso Antônio Bandeira de
Bandeira de Mello, Oswaldo Aranha: ver Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de
Barbi, Celso Agrícola - 55
Bastos, Celso Ribeiro - 37, 40, 108
bem
— comum - 63, 65, 67, 68, 69, 70, 72
— público - 104
Bernoulli - 137, 143, 153
Bernoulli, Jacques - 142, 143, 144
Bernoulli, Jean - 142
Bessel, Friedrich Wilhelm - 143
Betti, Emílio - 53
Bevilacqua, Clóvis - 31

Bielsa, Rafael - 31
 Black, Harry Campbell - 25
 B.N.H. (BRA): ver Banco Nacional de Habitação
 Böhm, Franz - 93
 Brasil
 — direito - 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 36, 37, 38, 39, 54
 — economia - 98
 — regiões - 64
 Bueno, José Antonio Pimenta: ver São Vicente, marquês de; José Antonio Pimenta Bueno
 Burdeau, Georges - 102

C

cadastramento de processos - 77
 CADE - 60
 Caetano, Marcelo (José das Neves Alves) - 19
 cálculo - 137
 Canotilho, José Joaquim Gomes - 109, 110
 Cantor, Moritz Benekikt - 137, 138
 capitalismo - 92, 96, 97
 carta do Atlântico (1941) - 127
 Carvalho, (José Gonçalo C.) Herculano de - 121, 123, 124
 Cauchy, Augustin Louis (barão) - 137, 132, 143
 Cavalcanti, Themistocles (Brandão) - 32
 Celso, Aulo Cornélio - 25
 Celsus, Aulus Cornelius: ver Celso, Aulo Cornélio
 Chissano, Joaquim - 132
 Clairant, Alexis Claude - 142, 143
 class actions (dir. americ.) - 60
 C.N.D.U. (BRA): ver Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
 Comissão de Valores Mobiliários - 60
 composição - 148
 comunicação de massa, meios de - 114
 conflito - 59
 conjunto
 — habitacional - 48
 — teoria do - 137
 Conselho Administrativo de Defesa Econômica: ver CADE
 Conselho Federal de Educação - 158
 Conselho Federal de Medicina - 156
 Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - C.N.D.U. (BRA) - 42
 constituição
 — da Costa Rica (1978) - 17, 22, 23, 24, 26
 — da França (1958) - 33, 34, 35, 36

— da Itália (1948) - 35
 — da República Federal da Alemanha (1949) - 35
 — de Portugal (1976) - 91, 92, 109, 110
 — do Brasil - 89, 107
 — do Brasil (1934) - 93, 107
 — do Brasil (1946) - 24, 26, 93, 102, 107
 constituição do Brasil (1967) - 4, 6, 16-8, 23, 26, 30, 32, 35-9, 60, 65, 70, 86, 91, 93, 102-10, 156-7
 — dos E.U.A. (1787) - 38
 — econômica - 95, 97
 — naval - 138
 contexto - 132
 Contraloria General de La Republica, Costa Rica - 24
 contrato
 — obrigatório (ou cogente) - 91
 — urgente: ver contrato obrigatório
 contribuição de melhoria - 17
 controle - 18, 19
 — administrativo (ou tutela) - 19, 21, 23
 — de legitimidade - 20, 22
 — de mérito - 20, 22
 — preventivo - 20, 22
 — repressivo - 20, 22
 corporação de Ofício - 158
 correção monetária - 97, 98
 — compulsória - 99
 correspondência diplomática - 125
 corretagem imobiliária - 157
 Coseriu, Eugênio - 134, 135
 Costa Rica - 18, 22, 23, 26
 Coviello, Nicolas - 54
 crédito
 — incentivo - 97
 crescimento econômico - 43, 44
 Cruz, João Claudino de Oliveira e - 75
 culpa in contrahendo - 8
 Cunha, Fernando Whitaker da - 108
 C.V.M.: ver Comissão de Valores Mobiliários

D

dano - 26, 27
 DATAPREV - 78
 decreto - 111
 — legislativo - 107, 108, 109

decreto-lei - 36, 37

- 157 de 1967 - 98
- 199 de 1967 - 102
- 200 de 1967 - 12, 15, 22
- 938 de 1969 - 157
- 1687 de 1979 - 73
- 1694 de 1979 - 73
- 1699 de 1979 - 73
- 1715 de 1979 - 73, 74
- 1736 de 1979 - 73
- 1793 de 1980 - 73, 79, 88
- regulamentar - 36, 37

Dedekind, Julius Wilhelm Richard - 137

déficit habitacional urbano - 42, 46, 50

delegação legislativa - 35, 36, 108, 110

demanda - 41, 45, 46, 47

- habitacional - 45, 51

democracia - 92, 95, 101

deputado - 108

desapropriação - 50, 71, 73, 74, 76, 85

desburocratização - 102, 116

- administrativa - 11, 12, → ver tb. administração indireta

descongestionamento da Justiça Federal - 71, 73, 74, 75, 85

desenvolvimento

- econômico - 43, 44
- político - 43, 44
- social - 43, 45

devedor remisso - 73, 74

dever

- jurídico - 7, 8, 10
- do Estado - 44

dinheiro público - 104, 116-7

diplomacia - 124, 131, 133

diplomata - 125

direito - 91, 92, 94

- administrativo - 8, 56
- civil - 55
- comercial - 94
- constitucional - 56
- de família: ver família, direito de
- econômico, concepção - 93, 94
- das obrigações - 8
- patrimonial - 94
- pessoal - 94
- privado - 8, 9
- processual - 55, 56
- público - 4, 67
- romano - 5, 8
- subjetivo - 6, 9, 54-6, 97

ditadura - 95

Dominato - 107

Dugas, R - 139, 145

Duguit, Léon - 2, 110

duplo grau de jurisdição - 74, 75, 76

Duverger, Maurice, 35, 39

E

economia - 91, 92, 93, 94, 95

- e direito - **91/93**
- rural - **43**

educação (BRA) - 113, 114

- do excepcional - 60
- gastos - 119
- recursos - 116, 119
- sanitária - 116

emenda constitucional nº 1, de 1969 - 24, 26, 36, 68, 93

- nº 7, de 1977 - 64, 67, 77, 105
- nº 12, de 1978 - 61

empresa - 159

- estatal (ou pública) - 11, 12, 13, 15, 18, 27, 67, 70, 75, 102, 103
- de 2ª geração: ver empresa estatal subsidiária
- de 3ª geração: ver empresa estatal subsidiária
- estatal subsidiária - 14, 15, 103
- pública: ver empresa estatal (ou pública)

empréstimo - 108

- compulsório - 97

energía - 122, 123, 124,

Engels, Friedrich - 96

Ensino

- médio (ou secundário) - 115
- primário - 114, 115, 116, 117, 119
- secundário: ver ensino médio
- superior (ou universitário) - 115, 116
- universitário: ver ensino superior

ente

- autônomo: ver autarquia
- descentralizado, 11, 12, 13 → ver tb. autarquia, empresa estatal, sociedade de capital misto (ou de economia mista)
- controle dos: ver controle administrativo
- criação - **13-5**
- extinção - 13, **15-6**, 17

equações constitutivas - 140, 142

érgon - 122, 123, 124

escola

- normal - 118
- rural - 118

escolástica - 92

escrita - 122

Esmein, Adhémar - 1

Estado - 3, 4, 6, 9, 13, 15, 17-8, 26, 93, 96, 145-6

— de direito - 25, 26, 65

— democrático - 4

— poder do - 3, 5

— relações tributárias - 17-8

— responsabilidades do - 7, 9, 10, 24-6

— responsabilidade subsidiária do - 27

Estatuto dos Funcionários Públicos - 106

E.U.A. - economia - 98

Eucken, Valter - 95

Euler, Leonhard - 137, 139, 140, 142-6, 148, 152,

153

execução - 88

— fiscal - 69, 73, 88

Executivo: ver Poder Executivo

F

fala - 123, 134

família, direito de - 94

feito não contencioso - 88

Ferreira Filho, Manoel Gonçalves - 3, 5, 7, 9, 10, 13, 108

Figueiredo, João Baptista de Oliveira - 129

financiamento para habitação - 48, 49

fin de non-recevoir - 126

fiscalização - 102

fisiatra - 156, 157

fisioterapeuta - 155, 156

florestamento - 97

França

— direito - 7, 8, 9, 19, 110

Freyre, Gilberto (de Melo) - 44

função

— apelativa - 133

— denotativa: ver função referencial

— emotiva: ver função expressiva

— expressiva (ou emotiva) - 133

— fática - 133, 134

— informativa: ver função referencial

— poética - 134

— referencial (ou informativa, ou denotativa) - 133

fundação governamental - 12

G

Galilei; Galileo Galilei - 137, 139

Galois, Évariste - 137

Galvêas, Ernane - 73

geladeira - 45

Gulliver - 146

Grinover, Ada Pellegrini - 61

Guerreiro, Ramiro Saraiva - 126, 127, 132

Grossi, Paolo - 92

Grotius (dito); Hugo van Groot - 92

H

habeas corpus - 88

habilitação profissional - 156, 157

habitação - 41, 45

— popular - 49

— rural - 42

— sub-normal - 42

— urbana - 48

Hamel, Joseph - 39

Hamilton, Alexander - 91

harmonia - 148

Harmon, Robert Bartlertt - 125, 126, 127, 128

Hauriou, Maurice - 1, 2

Hegel, Georg Wilhelm Friedrich - 3

hierarquia - 19

Hobbes, Thomas - 5

Hogan, Georg - 98

homo economicus - 93

Hughes, Charles - 35

Humboldt, (barão) Wilhelm von - 122-4

Huygens, Christian - 137, 139

I

Ihering, Rudolf von - 8, 54

imposto - 17, 18, 98

— de renda - 38

inativo - 105

incentivo - 98

— ao crédito: ver crédito, incentivo

indenização - 6-9, 18

infância - 60

inflação - 47, 98

instalação

- elétrica - 45
- sanitária - 45

interesse - 53, 54, 93

- coletivo - 56-8, 102
- de agir - 55-6
- difuso - 53, 55-60
- individual - 55
- jurídico - 53-55
- primário - 55
- secundário - 55
- legítimo - 54-55
- material - 53-54
- privado - 55-56
- público - 55, 56, 58, 67

intervenção - 21

- estatal - 96-97

Itália

- direito - 32

J

Jakobson, Roman - 133, 134

juiz - 65, 70, 86, 87

juízo - 67, 68, 69, 76, 84, 88

- das contas - 103

justiça

- comutativa - 92
- distributiva - 92
- federal de primeira instância - 66, 67, 69, 74, 87, 89
- social - 60

K

Kelsen, Hans - 3

Keynes, John Maynard (barão) - 96

Kloss, Eduardo Soto - 25

Kronecker, Leopold - 137

L

Laband, Paul - 5

Lagarde, Paul - 39

Lagrange, Joseph-Louis - 137, 138, 139, 143, 144, 145

Lalande, Joseph-Jérôme le Français de - 138

Leal, Victor Nunes - 1, 2,

leges privatae - 5

leges publicae - 5

Legislativo: ver Poder Legislativo

lei - 11, 12, 13, 14, 15, 18, 19, 20, 25, 107, 108, 111

- 1.050, de 3 de janeiro de 1950 - 109
- 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 - 87
- 4.717, de 29 de julho de 1965 - 61
- 5.645, de 10 de dezembro de 1970 - 105, 106
- 6.223, de 14 de julho de 1975 - 24, 103
- 6.316, de 17 de dezembro de 1975 - 159
- 6.525, de 11 de abril de 1980 - 24, 103
- 6.825, de 22 de setembro de 1980 - 74, 75, 76, 79, 84, 85, 88, 89
- administrativa - 39, 40
- auto-executável - 40
- complementar - 104
- 35, de 14 de março de 1979 - 64, 74, 75, 77, 79, 81
- 37, de 13 de novembro de 1979 - 74
- critério formal - 30
- material - 30
- das desapropriações - 71
- de efeitos concretos: ver lei-medida
- delegada - 36
- execução da - 108
- formal - 5
- FRA. - 33, 34
- medida (ou lei providência, ou lei de efeitos concretos) - 5, 6
- não auto-executável - 40
- orçamentária (FRA) - 3, 4
- ordinária - 108
- orgânica (FRA) - 34
- da magistratura nacional (1979; BRA) - 74, 76, 84
- providência: ver lei-medida

Leibniz, Gottfried Wilhelm - 137, 138

language realizado - 134

language virtual - 134

lesão (dir.) - 57, 58

Lessius - 92

Lima, Ruy Cirne - 67

língua - 122, 123, 124, 134

- nacional - 114

linguagem - 121, 122, 123, 124, 132, 133

- coloquial: ver linguagem especial
- comum - 124, 125
- diplomática - 121
- especial (ou técnica) - 124, 125
- jurídica: ver linguagem especial
- verbal - 122

M

Mach, Ernest - 139,
 Machel, Samora - 132
 mandado de segurança, 73, 74, 76, 88
 máquina - 138
 Marbury, questão - 91
 Marshall, (sir) John - 91
 Martínez de Hoz, José - 127, 128
 Massari, Giorgio - 31
 matemática - 137, 143, 144, 145, 152, 153
 — história - 138, 143, 145
 — mista - 138
 — pura - 138, 140, 145
 materiais de construção: ver material de construção
 material
 — de construção - 49
 — de produção - 50
 maternidade - 60
 matrícula - 117, 119
 Maximiliano (Pereira dos Santos), Carlos - 35
 mecânica - 137, 139, 140, 143, 144, 145
 — analítica (ou teórica) - 138
 — clássica - 137,
 — história - 137, 138, 143, 144, 145
 — racional - 140, 141, 143, 144, 145
 — teórica: ver mecânica analítica
 meio ambiente, defesa do - 59
 meio de comunicação de massa: ver comunicação
 de massa, meios de
 Meirelles, Hely Lopes - 37, 40, 109
 Mello, Celso Antônio Bandeira de - 37, 39
 Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de - 1, 5, 6, 7,
 15, 16, 19
 Mendes de Almeida Júnior, João - 115
 mercado - 91, 93, 96
 — de capitais - 98
 — de trabalho - 45
 Messineo, Francesco - 31
 Ministério das Relações Exteriores (BRA) - 130, 131
 Ministério do Trabalho e Previdência Social (BRA) -
 156, 157
 Miranda, Décio - 37
 Miranda, Francisco Cavalcanti de: ver Pontes
 de Miranda, Francisco Cavalcanti de
 modelo econômico (BRA) - 97
modus vivendi - 126
 Mohler, N. M. - 152
 Molina, Luiz de - 92
 monarquia - 5
 monopólio - 96
 Monteiro, Rafael de Barros - 39

Montesquieu, barão de La Brède e de; Charles de
 Secondat - 5, 31
 Montucla, J. E. - 138, 139

N

navegação - 138
 Newton, (Sir) Isaac - 137, 138, 139, 142, 143, 144
 Newton, equações de - 141
 — leis de - 139, 140
 Nicolson, M. - 152
 Nordeste, investimentos - 97
 Novelli, Flávio Bauer - 109

O

oferta - 47
 Oliveira Júnior, Waldemar Mariz de - 61
 operário - 96
oratio principis - 107
 orçamento público - 105
 ordem jurídica e economia - 91, 94
 Ortiz y Ortiz, Eduardo - 22, 26
 Ostrower, Alexander - 127, 129, 131
 ótica - 138

P

Pascal, Blaise - 142
 partido político - 95, 97
 Passos, José Joaquim Calmon de - 56,
 patrimônio público - 61
 Paulo, são - 25
 pensamento neo-liberal - 95, 96
 pensão - 94
 — civil - 106
 pensionista - 105
 periferia urbana - 48
 pesca - 97
 Pimenta Bueno, José Antonio: ver São Vicente,
 marques de; José Antonio Pimenta Bueno
 Pizzorusso, Alessandro - 56
 planejamento - 4, 6, 9, 10
 — econômico - 4, 6
 — urbano - 6
 pobreza - 44

poder

- de mando - 21
- econômico - 60
- Executivo - 1, 3-7, 10-3, 15-7, 19, 23
- Judiciário - 54, 55, 61, 63, 64, 65, 66, 68, 72, 105
- Jurídico - 35, 36
- reforma - 64, 66, 72
- Legislativo - 5, 6, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 24, 32, 35, 40, 101
- público - 6, 7, 9
- regulamentar - 35, 36

Poincaré, Henri - 138

política

- habitacional - 47
- tributária - 105

Pontes de Miranda, Francisco Cavalcanti - 36, 108

população - 41

- crescimento - 41, 44
- de baixa renda - 47, 49
- rural - 41, 42
- urbana - 41, 42
- crescimento - 42

portaria ministerial 188 de 1980 - 73, 77

- 314 de 1980 - 74, 77
- 375 de 1980 - 77
- 608 de 1979 - 73

Portella, Petrónio - 74

poupança - 98

precatório - 86

preço

- tabelamento - 32

Prelot, Marcel - 110

presidente da república - 104, 108, 110

- remuneração - 108

procedimento

- civil - 88
- criminal - 88

processamento de dados - 70, 76, 77

processo - 84, 85, 88

PRODASEN - 79, 80, 81

professor

- de ensino médio - 118
- de 1º grau - 118, 119
- formação - 117
- nomeação - 117
- remuneração - 116, 117, 119

PROFILURB (BRA): ver Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB; BRA) - 49

Projeto DATAJUS - 78

Projeto RIO - 50

PROMORAR (BRA) - 50

provisão - 38, 39

Q

quadro de pessoal (T.F.R.) - 89

Queiró, Afonso Rodrigues - 16

questão constitucional - 156

R

rádio - 45

Raneletti, Orestes - 32

Ráo, Vicente - 29, 31, 35

Recchia, Giorgio - 57

reclamação trabalhista - 70, 71, 76, 88

recurso - 74, 75, 76

- de alçada - 75
- hierárquico - 21
- público - 101

reflorestamento - 97

regulamento - 4, 14, 15, 18, 19, 92 → ver tb. ato

normativo secundário geral

— autônomo (dir. bras.): ver regulamento independente

— autônomo (dir. fr.) - 34

— externo (dir. it.) - 31, 32,

— interno (dir. it.) - 32

— autorizado (ou delegado), ou **intra legem** - 32, 37, 38

— de complementação (dir. fr.) - 34

— delegado: ver regulamento autorizado

— de execução (dir. fr.) - 34

— de execução (dir. it.) - 31 → ver tb. regulamento executivo

— executivo (ou de execução) - 32, 34, 36

— independente (ou autônomo, ou **praeter legem**) - 32, 36, 37

— orgânico - 32

— policial - 32

— **intra legem**: ver regulamento autorizado

— **praeter legem**: ver regulamento independente

— lei - distinção - 1, 2, 3

— FRA - 33, 34

renda real - 47

representação por inconstitucionalidade - 155

república - 25

resolução - 107, 108, 109, 111

- da assembléia da república (POR) - 109, 110
- do conselho da revolução (POR) - 109, 110
- do conselho de ministros (POR) - 109
- judicial - 108

Richbieter, Karlos - 73

Riemann, Georg Friedrich (Bernhard) - 137

riqueza - distribuição - 44

Rivero, Jean - 7

Rollemberg, Armando - 38

Romano, Santi - 32

Roubier, Paul - 31

Rosseau, Jean-Jacques - 5,

S

Sampaio, Nelson de Souza - 107, 109

sanção - 109

São Vicente, marquês de; José Antonio Pimenta
Bueno - 31, 101

Sarmiento, Siseno - 128

Saussure, Ferdinand de - 123, 124

Schmitt, Carl - 5

Schwartz, Bernard - 38

Scialoja, Antonio - 31

Secretaria de Modernização e Reforma Administra-
tiva: ver SEMOR

Seminário sobre Desburocratização do Judiciário
(1981; Brasília) - 63

Semor - 104

senador - 108

senatus-consulto - 107

serviço público - 3, 7

- prestação de - 13, 18, 27

S.F.H. (BRA): ver Sistema Financeiro da Habitação

Silveira, Antônio Francisco Azeredo da - 127-8

Sistema Financeiro da Habitação (S.F.H.; BRA) -
46, 47

Smith, Adam - 3

Smith, Dan Troop - 98

socialismo, 91, 95, 96, 97

sociologia do direito - 94

sociedade

- de capital misto (ou de economia mista) -
11, 12, 13, 102, 103
- de consumo - 58, 59
- de economia mista: ver sociedade de capital
misto

Sociedade Brasileira de Medicina Física e Reabili-
tação - 156

Sonoda, Sunao - 126, 130

Stati, Sorin - 38

Stevin, Simon; Simon Stevius - 142

Stolfi, Nicola

Suarez, Francisco - 92

SUNAB - 60

Superintendência Nacional de Abastecimento: ver
SUNAB

Supremo Tribunal Federal - 70, 72

Swift, Jonathan - 146, 149, 152

T

tabelamento de preços: ver preço, tabelamento
Tácito (Sá Viana Pereira de Vasconcelos), Caio - 104

taxa - 17

televisão - 45

Temer, Michel - 37

teoria dos conjuntos: ver conjunto, teoria do
terapeuta ocupacional - 155, 156,
texto - 132

T.F.R.: ver Tribunal Federal de Recursos

totalitarismo - 95

Tribunal - 65, 66, 70

- administrativo - 55

- de contas - 18, 24, 101, 102, 104, 105

Tribunal Federal de Recursos (BRA) - 63, 66, 68,
69, 70, 72, 73, 74, 75, 78, 80, 83, 89

- meios de divulgação - 83

- regimento interno - 78, 79, 81, 82, 85,

trigo - 127

Trotabas, Louis - 39

Truesdell III, Clifford Ambrose - 140, 141, 142,
143, 144, 145, 152

turismo - 97

tutela - 54, 56, 59, 61 → ver tb. controle adminis-
trativo

- extraordinária - 20/21

- ordinária - 20

Abreviações

BRA — Brasil

dir. — direito

dir. americ. — direito americano

dir. bras. — direito brasileiro

dir. fr. — direito francês

dir. it. — direito italiano

E.U.A. — Estados Unidos da América

FRA — França

POR — Portugal

tb. — também

