

conceito jurídico

ano VI | dezembro de 2022 | nº 72

 zakarewicz
editora



Breve retrospectiva e expectativa do novo governo

Edição Especial

ASSINE

conceito jurídico

À frente dos grandes
temas jurídicos



APROVEITE NOSSAS PROMOÇÕES

LEITURA INDISPENSÁVEL
PARA QUEM QUER ESTAR
EM SINTONIA COM AS
TENDÊNCIAS DO
MUNDO JURÍDICO

conceito jurídico

EDITORA E DIRETORA RESPONSÁVEL: Adriana Zakarewicz

Conselho Editorial: Almir Pazzianotto Pinto, Antônio Souza Prudente, Esdras Dantas de Souza, Habib Tamer Badião, José Augusto Delgado, José Janguê Bezerra Diniz, Kiyoshi Harada, Luiz Flávio Borges D'Urso, Luiz Otavio de O. Amaral, Otavio Brito Lopes, Palhares Moreira Reis, Sérgio Habib, Wálteno Marques da Silva

Diretores para Assuntos Internacionais: Edmundo Oliveira e Johannes Gerrit Cornelis van Aggelen

Colaboradores: Alexandre de Moraes, Álvaro Lazzarini, Anderson Couto do Amaral, Antônio Carlos de Oliveira, Antônio José de Barros Levenhagen, Aramis Nassif, Arion Sayão Romita, Armand F. Pereira, Arnaldo Wald, Benjamim Zymler, Cândido Furtado Maia Neto, Carlos Fernando Mathias de Souza, Décio de Oliveira Santos Júnior, Eliana Calmon, Fátima Nancy Andrighi, Fernando Tourinho Filho, Fernando da Costa Tourinho Neto, Georgeron de Souza Franco Filho, Gilmar Ferreira Mendes, Gina Copola, Gustavo Filipe B. Garcia, Humberto Theodoro Jr., Inocêncio Mártires Coelho, Ivan Barbosa Rigolin, Ives Gandra da Silva Martins, Ivo Dantas, Jessé Torres Pereira Junior, J. E. Carreira Alvim, João Batista Brito Pereira, João Oreste Dalazen, Joaquim de Campos Martins, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, José Alberto Couto Maciel, José Carlos Arouca, José Luciano de Castilho Pereira, Líbero Penello Filho, Lincoln Magalhães da Rocha, Marco Aurélio Mello, Maria Cristina Irigoyen Peduzzi, Mário Antonio Lobato de Paiva, Marli Aparecida da Silva Siqueira, Néelson Nery Jr., Reis Friede, Ricardo Luiz Alves, Roberto Davis, Rocco Antonio Rangel Rosso Nelson, Tereza Alvim, Tereza Rodrigues Vieira, Toshio Mukai, Vantuil Abdala, Vicente de Paulo Saraiva, William Douglas, Youssef S. Cahali.

Diretor Geral: André Luis Marques Viana

Revisão: Davi Zakarewicz Viana

Arte e Diagramação: Charles Design

Marketing: Diego Zakarewicz

CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CLIENTE

Tel. (61) 3263-1362

Redação e Correspondência

comercial@zkeditora.com.br

Revista **Conceito Jurídico** é uma publicação da Zakarewicz Editora. As opiniões emitidas em artigos assinados são de inteira responsabilidade dos seus autores e não refletem, necessariamente, a posição desta Revista.

ANÚNCIOS

comercial@zkeditora.com.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS

Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo.



zakarewicz
editora



SUMÁRIO

4 | **200 anos após a independência, a necessidade por um novo modelo de Estado**

Reis Friede

7 | **A esperança brasileira frente aos próximos parâmetros econômicos e sociais**

Patrícia Punder

11 | **Projeções para o novo governo**

Almir Pazzianotto Pinto

17 | **Expectativas nas relações de trabalho para 2023**

Paulo Sérgio João

20 | **O assembleísmo petista**

José Pastore

23 | **Breve retrospectiva e expectativa do novo governo**

Kiyoshi Harada

27 | **Perspectiva para varejo em 2023**

Daniel Cerveira

29 | **A humanidade, durante e após a pandemia, e a escassez de alimentos**

Eudes Quintino de Oliveira Júnior

33 | **Telessaúde: a um passo da aprovação**

Sandra Franco

36 | **O combate a corrupção. O que trouxe de novo a lei de licitações?**

Madeline Rocha Furtado

39 | **A hermenêutica jurídica como teoria do conhecimento do direito: pressupostos gerais**

Inocência Mártires Coelho

58 | **A crescente Emenda de Relator**

Regis Fernandes de Oliveira

66 | **Como enfrentar os desafios existentes no Brasil e no mundo**

Isaac Roitman e Ulisses Riedel



200 anos após a independência, a necessidade por um novo modelo de Estado

■ POR REIS FRIEDE

“Após celebrarmos 200 anos da libertação do jugo colonialista europeu, urge refletirmos e, mais do que isto, concretizarmos um projeto de união em favor daqueles que nos comprometemos a servir, ou seja, o povo brasileiro”.

No mundo contemporâneo, existem dois tipos básicos de Estado: os que *servem ao cidadão* e os que *se servem do cidadão*. O povo brasileiro, de forma inequívoca, manifestou o seu desejo de construir o primeiro modelo de Estado, o que restou consagrado no preâmbulo de sua mais recente Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988:

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos (...).”

“Art. 1º A República Federativa do Brasil (...) constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

III – a dignidade da pessoa humana; (...).” (grifo nosso)

Em efetiva obediência ao mandamento popular, não há, portanto, como os agentes públicos, providos ou não de mandato eletivo, deixarem de buscar a realização última *desse desejo* manifesto, independentemente de considerações obstativas de qualquer natureza.

Destarte, resta imperativo que todos os responsáveis pela coisa pública, sem qualquer exceção, reconheçam que ainda não atingimos a (e sequer estamos perto da) plenitude do Estado almejado pelos titulares do poder político (ou seja, o povo brasileiro) e, a partir desta evidente constatação, não meçam esforços em prol da conquista derradeira do verdadeiro (e tão sonhado) Estado Democrático de Direito, sem deixar de prestar, todavia, justamente aqueles serviços mais fundamentais e universalmente associados às funções primordiais e essenciais de qualquer Estado, particularmente os associados à questão afeta à projeção de sua soberania territorial, no espaço de suas fronteiras, garantindo a missão básica de garantia da ordem interna, incluindo a ordem pública de modo geral.

Para tanto, faz-se necessário, todavia, que tenhamos plena consciência da magnitude desse desafio, como igualmente tenhamos a

sabedoria para deixar de lado a *ortodoxia* exagerada quanto à restritiva divisão funcional do exercício do poder político, uma vez que esta não foi certamente a intenção finalística de MONTESQUIEU ao construir a consagrada teoria da separação das funções, posto não haver qualquer razão que impeça que seja concebido um trabalho harmônico e *colaborativo* entre todas as formas de exteriorização do serviço público, em seu sentido mais amplo.

Colaboração e trabalho em conjunto, por consequência, devem ser a tônica fundamental da atuação de todos aqueles que trabalham para o povo, ainda que estejam, eventualmente, divididos institucionalmente no contexto formalizante dos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário, uma vez que tais circunstâncias organizativas não podem se constituir em obstáculos para a consecução última da vontade soberana do povo, sob pena de edificarmos, ao reverso do desejo popular, um Estado que não *serve ao cidadão*, mas, em sentido diametralmente oposto, *serve-se do cidadão*, em benefício de uma minoria de privilegiados.

Muitos estudiosos têm defendido que o presente século XXI é o “século do Judiciário” – assim como o século XIX foi o século do Legislativo, e o século XX foi o do Executivo –, reafirmando esta assertiva, inclusive, com o mote “a vez do Poder da vez”.

Com a devida vênia a todos que comungam desse ponto de vista, ousou discordar de um suposto protagonismo do Judiciário, notadamente por acreditar que o século XXI é (e será) o século da união de todos – independentemente da sua restritiva competência constitucional legislativa, executiva ou judiciária –, em benefício da consagração dos direitos humanos em toda a sua plenitude, bem como da afirmação definitiva da primazia do gênero humano e, consequentemente, da dignidade que lhe é inerente.

Com efeito, após celebrarmos 200 anos da libertação do jugo colonialista europeu, urge refletirmos e, mais do que isto, concretizarmos um projeto de união em favor daqueles que nos comprometemos a servir, ou seja, o povo brasileiro. 



ARQUIVO PESSOAL

REIS FRIEDE é Desembargador Federal, Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (biênio 2019/21), Mestre e Doutor em Direito e Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).



A esperança brasileira frente aos próximos parâmetros econômicos e sociais

■ POR PATRICIA PUNDER

“O novo presidente pegou a tempestade perfeita, tanto no cenário nacional como no internacional. Mesmo com todas as boas intenções de recuperar o território nacional, não será em 4 anos que o Brasil conseguirá alcançar título de país do futuro. Talvez seja o momento de colocar a pedra inicial nesta longa estrada a ser construída.”

Desde criança, eu ouvia minha avó dizer que o Brasil é o país do futuro, e ela ouvia a mesma frase do meu bisavô. O tempo passou e, infelizmente, acredito que não será na minha geração e nem na próxima que esta predição deve acontecer. A esperança sempre é a última que morre, pois somos um povo cuja esperança vem da alma.

Agora vamos aos fatos. A situação econômica e política brasileira não caminhava bem desde o segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff. Os freios e contrapesos, ou o equilíbrio que deveria existir entre os 3 poderes, conforme preconiza a Constituição Federal, não funcionaram e ainda não estão funcionando de forma harmoniosa.

Para piorar a situação, tivemos uma pandemia global, que não poderia ser prevista por qualquer empresa ou país que escancarou a dependência do mundo em relação à China. Para obter mais lucros e não pagar os salários em conformidade com os sindicatos nos Estados Unidos, as empresas migraram para a China, onde as leis trabalhistas eram quase irrisórias. Significa dizer que foi a busca pelo lucro a qualquer preço que ajudou o país do leste asiático a chegar ao ponto de desenvolvimento industrial alcançado, causando estretecimento nas relações com o próprio Estados Unidos.

A mencionada dependência ocasionou, durante a pandemia da COVID-19, uma busca desenfreada por equipamentos de segurança (EPIs) e respiradores. De forma predatória, muitos países simplesmente negociaram com empresas chinesas, que romperam contratos firmados com outros países, para atenderem estes “novos compradores”, inclusive com os custos decorrentes das multas contratuais. Isso afetou diretamente o Brasil, pois o custo dos equipamentos de segurança alcançou preços astronômicos e a falta de respiradores pôde ter sido a causa da perda de muitas vidas. Ademais, como não poderia faltar, os esquemas de fraude e corrupção no Brasil aumentaram estrondosamente. A CPI da Pandemia escancarou um cenário que o cidadão brasileiro tinha pouco conhecimento sobre, e que, segundo notícia da CNN Brasil, a conclusão apresentada no relatório final da CPI da Pandemia afirmou que o governo federal agiu de forma não técnica no enfrentamento da pandemia, “expondo deliberadamente a população a risco concreto de infecção em massa”.

Segundo o site Coronavírus Brasil, o número de óbitos chega a quase 700.000 pessoas de todas as idades, etnias e classes sociais, com a maior incidência sendo no Sudeste, onde se encontram a maior quantidade de trabalhadores do país. Empresas resolveram iniciar demissões em massa para garantir um “lucro artificial” e pagar os dividendos acordados com seus acionistas.

Em 2020, o Brasil foi impulsionado a enfrentar a queda do PIB (Produto Interno Bruto) nos três primeiros meses e fechou o ano com um desempenho econômico preocupante, como aponta o portal G1, a queda foi de 4,8% e a maior já registrada em 25 anos. Graças ao colapso sanitário, a desigualdade social ficou evidente no país e fez com que discussões quanto às políticas sociais fossem colocadas em xeque. A aprovação do auxílio de R\$600,00 pelo Congresso Federal foi um alívio para muitas famílias, apesar de, em muitos

estados brasileiros, o garantido não ter sido suficiente para bancar uma cesta básica. A consequência foi a fome, o endividamento das famílias e o aumento do número de pessoas e famílias morando nas ruas, situações que fazem parte da nossa realidade até hoje.

Ao mesmo tempo, cabe ressaltar um ponto interessante, pois, de acordo com uma pesquisa da PNAD Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio Contínua), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a concentração de renda no Brasil caiu ao menor patamar em 2020 comparada aos últimos seis anos, com 1% da população mais rica da sociedade acumulando, em média, 34,9 vezes a renda da metade considerada mais pobre. O resultado disso foi a média do valor mensal de R\$453 sendo recebido pela população vulnerável e R\$15.816, pela parcela abastada.

Neste ínterim, o Brasil ainda enfrentou uma postura conflituosa advinda do poder executivo, que negou a pandemia, estimulou o uso de medicamentos sem comprovação científica, e somente adquiriu vacinas após o governo estadual paulista atuar firmemente na defesa da vacinação. A tática do conflito com outros poderes, ou de encontrar “inimigos”, é comumente praticada pelos partidos de extrema direita de todo o mundo, ou seja, não acontece somente no Brasil.

Apesar de não concordar com todas as decisões do poder judiciário, não posso negar que este papel foi preponderante durante e após a pandemia e, principalmente, durante as eleições de 2022. Considero de extrema relevância o papel da CPI da Pandemia, que proveu mais transparência sobre os reais fatos e decisões tomadas durante os dois anos pandêmicos. Consequências ainda devem acontecer e espero que os responsáveis passem pelo devido processo legal e, caso comprovado, sejam penalizados. Temos um passivo de vidas perdidas que não pode ser mensurado, financeira ou emocionalmente.

Para complicar, ainda há o conflito provocado pela Rússia, que alarmou, prejudicou e elevou a economia global a níveis inflacionários, com o encarecimento de alimentos e do petróleo, bem como as perdas inestimáveis de vidas no Leste Europeu, pois, infelizmente, não foram – e ainda não são – apenas os países europeus as únicas vítimas dessa disputa. Com a aposta intermitente da Rússia na interdependência econômica e apoio indiscriminado ao poder, responsável direto pela oferta de petróleo e gás para o continente, países africanos também estão sofrendo, pois dependem dos produtos comprados de russos e ucranianos.

Da mesma forma, a guerra na Ucrânia não permitiu que a economia brasileira escapasse, e incluiu o petróleo na lista das grandes quedas, bem como os fertilizantes, insumos com grande dependência da Rússia. Combustíveis fósseis e de grãos surtiram efeitos nocivos sobre a economia, inflacionando o valor dos transportes e expondo o brasileiro aos impactos do conflito. Vivemos a triste realidade de o Brasil não ser mais a 7ª economia do Mundo: segundo levantamento da agência de classificação de risco Austin Rating, o Brasil caiu de 12º para 13º no ranking das maiores economias mundiais. As taxas de juros do Brasil são as maiores do globo e nossa inflação ainda não está sob controle,

fazendo com que os aspectos sociais dos cidadãos brasileiros sejam ainda mais afetados.

Uma falácia que existe e é muito disseminada diz que o brasileiro não gosta de trabalhar e prefere viver de suporte econômico do governo. Ou seja, indicando sermos um povo preguiçoso e manobrável politicamente devido às benesses do governo federal. A verdade é que a população necessita de bases sociais de qualidade, que são educação, saúde e moradia, além de empregos com salários melhores. O cidadão brasileiro paga impostos astronômicos e não usufrui dos frutos. Infelizmente, estamos muito longe de um cenário social de qualidade, mesmo com a mudança decorrente das eleições para presidência da república.

O novo presidente pegou a tempestade perfeita, tanto no cenário nacional como no internacional. Mesmo com todas as boas intenções de recuperar o território nacional, não será em 4 anos que o Brasil conseguirá alcançar título de país do futuro. Talvez seja o momento de colocar a pedra inicial nesta longa estrada a ser construída, entretanto, temos a cultura brasileira do imediatismo, também conhecida como cultura da bala de prata, onde a economia, o social, a saúde, e outros pontos não irão chegar aos níveis esperados pelos brasileiros no próximo ano, o que pode gerar mais desapontamento e falta de esperança, além do potencial terreno fértil para radicais que usam as redes sociais impulsionarem “*fake news*”. Estamos na era da hiperexposição, onde posts, muitas vezes gerados por robôs, são mais importantes que as mídias tradicionais e do que a própria verdade dos fatos.

CAUTELA COMO O ADJETIVO DA VEZ

Cautela. Segundo o dicionário Oxford Languages, é a precaução para evitar dano, transtorno ou perigo; cuidado, prudência. Nos próximos anos, o Brasil provavelmente vivenciará uma união entre o desenvolvimento econômico sustentável e a preocupação social, frente aos investimentos voltados à comunicação com países que estiverem prontos para as próximas retomadas. A identificação de desafios e estratégias traçadas para o avanço de seus compromissos, diante de ações de sustentabilidade e do pensamento voltado aos povos que ainda estiverem sofrendo com a economia emergente, também será uma vertente e precisará ser posta em prática com respeito aos freios e contrapesos entre os 3 poderes, ou seja, com cautela. Se o modelo da barganha entre o executivo e o legislativo continuar existindo, não teremos uma democracia plena, no sentido lato da palavra, portanto, como a canção do cantor e compositor Jorge Ben Jor diz: “cautela e caldo de galinha não fazem mal a ninguém”. 🇧🇷





Projeções para o novo governo

■ POR ALMIR PAZZIANOTTO PINTO

“O presidente Lula que assume o poder é aquele de 2003, ou passou a pensar de maneira diferente sobre o nó górdio trabalhista? Procederá como estadista ou como pelego? São perguntas que a sociedade, angustiada pelo subdesenvolvimento e pobreza, deseja fazer. Afinal, empresários, trabalhadores e desempregados são vítimas da insegurança jurídica refletida nos relatórios anuais da Justiça do Trabalho.”

Dizem os céticos que o Brasil é o país das oportunidades perdidas. Talvez não seja exatamente assim. É inegável, todavia, que o desenvolvimento é espasmódico. Breves períodos de crescimento são sucedidos por longos anos de estagnação, provocadas por crises externas ou erros de governo.

A era Vargas caracterizou-se pelo dinamismo econômico, o país ostentou por mais de uma década surpreendentes taxas de crescimento. O mesmo fenômeno voltou a acontecer durante o governo democrático de Juscelino Kubitschek, o presidente que não dispunha de decretos-leis, de medidas provisórias ou orçamento secreto para garantir a governabilidade.

Jânio Quadros, o instável “homem da vassoura”, não conseguiu suportar Brasília, e após sete meses de governo renunciou. Afirma-se que o fez na expectativa de voltar ao poder nos braços do povo. O silêncio das massas, desconfiadas de tamanha maluquice, o fez optar pelo exílio europeu. Conseguiu ainda, e apesar de tudo, se eleger anos depois prefeito de São Paulo, impondo humilhante derrota a Fernando Henrique Cardoso.

Luís Inácio Lula da Silva volta à Brasília para exercer o terceiro mandato. Superou Jair Bolsonaro, o presidente inesperado, cuja vitória, em 2018, se deveu ao silêncio que lhe impôs a reclusão hospitalar, provocada pelo atentado de Juiz de Fora.

Lula retorna mais velho e, talvez, com carga de experiência haurida no exercício de dois mandatos e prolongada reclusão no presídio privilegiado em Curitiba, decretado pela Justiça Federal, onde poderia ler, se instruir e meditar.

Com a habilidade que lhe permite dizer aquilo que as pessoas desejam ouvir e acreditar, conseguiu maioria absoluta na segunda rodada de votação e deixou para trás o ex-presidente Bolsonaro. Não me parece, contudo, ter conseguido erradicar as raízes do bolsonarismo e atrair ao seu redil milhões de adversários do petismo, o amálgama populista onde se reúnem socialistas, comunistas, anarquistas e ingênuos propensos a crer em promessas inconsequentes.

A sociedade está fraturada. Espíritos radicais se fazem presentes de ambos os lados. Para o Brasil retomar a estrada cheia de curvas do desenvolvimento será obrigatória a unidade nacional em defesa de sólido desenvolvimento econômico.

Começemos pela velha questão trabalhista. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) completará 80 anos em 1º de maio de 2023. Trata-se de legislação outorgada de cima para baixo, como também o foram o Código Penal de 1940, o Código de Processo Penal de 1941, a Lei de Introdução ao Código Civil de 1942 e dezenas de outros diplomas legais baixados por Getúlio Vargas entre 1937 e 1945, com o propósito de modelar o Brasil positivista do agrado das Forças Armadas. Deixo de lado o Código de Processo Civil, baixado em 1939, porque deixou de existir ainda em 1973.

O presidente Lula é obrigado a conhecer a CLT. Experimentou os rigores da legislação celetista quando presidiu o Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema e promoveu três grandes greves. Venceu em 1978, mas foi derrotado pelos patrões em 1979 e 1980. Em determinada ocasião chegou a dizer que era o Ato Institucional nº 5 das classes trabalhadoras.

Poucas e lacônicas observações sobre a retomada do desenvolvimento, feitas por Lula no decorrer da campanha, não devem ser animadoras. Falou em revogar a Reforma Trabalhista, com os olhos voltados para o restabelecimento da Contribuição Sindical. Deixará de ser voluntária, conforme determinação do artigo 582 da Lei nº 13.467, de 13/7/2017, para voltar a ser obrigatória independente de o trabalhador ser ou não ser associado da entidade de classe.

A questão do financiamento dos sindicatos é séria, urgente e complicada. Acredito, entretanto, que não poderá ser resolvida mediante ato de vontade do Presidente da República, por muito que S. Exa. advogue a volta do Imposto Sindical. Medidas autoritárias pertencem ao século passado, ao Estado Novo. A solução do problema depende de lei aprovada pelo Poder Legislativo, com os obstáculos constitucionais que o assunto envolve.

Por outro lado, a questão trabalhista não se limita à estrutura sindical e ao correspondente financiamento. No primeiro mandato (2003-2006), o presidente Lula conheceu o fracasso do Fórum Nacional do Trabalho, instalado com pompa e circunstância no Palácio do Planalto em 29 de julho de 2003. Estiveram presentes o vice-presidente José de Alencar; o senador Paulo Paim; o presidente do Supremo, ministro Maurício Correa; o ministro do Trabalho Jaques Wagner; e dezenas de convidados.

No discurso de instalação disse Lula: “Todos nós sabemos, do mais importante senador da República aos deputados que tiveram menos votos nas últimas eleições, qualquer empresário, preocupado com o nosso país e qualquer sindicalista, que nós temos que mudar. É preciso adequar tanto a estrutura sindical, quanto à própria legislação trabalhista ao momento em que nós vivemos. Porque, senão, nós estaremos contribuindo para que, cada dia mais, os sindicatos representem menos gente, porque hoje, em grande parte das categorias de trabalhadores deste país, os sindicalistas vão às portas das fábricas convocar assembleia e, muitas vezes, se deparam com mais ex-trabalhadores vendendo alguma coisa na porta da fábrica, do que com trabalhadores entrando para trabalhar”.

Com a velocidade e inconstância dos ventos mudam as posições e o pensamento de Lula. Durante a campanha que o elegeu, ignorou a necessidade de adequação da estrutura sindical e da legislação trabalhista “ao momento que vivemos”. Atacou a modernização promovida pela Reforma Trabalhista, com o objetivo de restabelecer a Contribuição Sindical obrigatória para todos os trabalhadores, associados ou não dos respectivos sindicatos.

No mesmo pronunciamento, por ocasião da instalação do Fórum Nacional do Trabalho, atacou a Contribuição obrigatória quando afirmou “Eu acho que este Fórum pode permitir, não sei quanto tempo vocês vão demorar, mas pode permitir que encontremos uma forma de organização sindical mais moderna, mais adequada, que o trabalhador não seja obrigado a estar filiado a um sindicato apenas porque a lei diz que ele tem que estar filiado àquele sindicato, sendo que aquele sindicato não representa condignamente os trabalhadores. Eu lembro categorias importantes, em nosso país, categorias com 100 mil trabalhadores, que tinham apenas dois mil filiados. E o sindicalista não tinha interesse de filiar mais, porque recebia o imposto sindical de 100 mil para gastar

com dois mil. E dois mil votantes sempre dão para fazer um compadrio para continuar se elegendo a vida inteira”.

O Lula que assume em 2023 mantém o compromisso de modernização da estrutura sindical e da legislação trabalhista? É impossível saber e prever, afinal, não é homem de convicções e de princípios, navega ao sabor da conveniência e da oportunidade. Coursou a escola sindical onde aprendeu a arte de contornar a verdade e de argumentar segundo a conveniência pessoal.

O Fórum Nacional do Trabalho, integrado por mais de quinhentos delegados, após dois anos de atividades fracassou. Produziu, porém, dois documentos extensos, prolixos e retóricos: a Proposta de Emenda à Constituição – PEC 369/05 – e o Anteprojeto de Lei de Relações Sindicais, ambos de fevereiro de 2005. Na Exposição de Motivos da PEC, assinada pelo Ministro do Trabalho e do Emprego, Ricardo Berzoini, se lê:

“A Reforma da Legislação Sindical é um dos mais caros compromissos de mudança desta gestão, em função do atraso estrutural das normas vigentes. Permitir uma organização sindical realmente livre e autônoma em relação ao Estado, além de fomentar a negociação coletiva como instrumento fundamental para a solução de conflitos, são objetivos essenciais para o fortalecimento da democracia e estímulo à representatividade autêntica.

A proposta altera os arts. 8º e 11 do vigente texto constitucional, exatamente no que tange aos comandos fundamentais para que se aprove posteriormente uma legislação ordinária que atenda aos objetivos supracitados.

(...)

A superação dos obstáculos constitucionais à modernização do sistema de relações sindicais é a base para a constituição de uma atmosfera de ampla liberdade e autonomia sindicais, sem a qual persistiremos prisioneiros de um sistema sindical estigmatizado pelo artificialismo em seus mecanismos representativos”.

A Exposição de Motivos do Anteprojeto para a Modernização da Legislação Sindical Brasileira, entre outras coisas diz:

“Como se sabe, o atual sistema de relações do trabalho é herdeiro de uma tradição corporativista que remonta à década de 1930 e cujos fundamentos persistem até hoje, apesar de inúmeros questionamentos a sua atualidade e funcionalidade. As mudanças introduzidas ao longo dos anos desfiguraram os propósitos originais desse sistema, mas não conduziram à plena redemocratização das relações de trabalho.

A Constituição de 1988 pôs fim à interferência e à intervenção do Poder Público na organização sindical, restabeleceu o direito de greve e consagrou o princípio da livre associação sindical e profissional. Ao mesmo tempo manteve a unicidade, o sistema confederativo, a contribuição sindical obrigatória, o poder normativo da Justiça do Trabalho e ainda criou a contribuição confederativa, que possibilitou o acesso a mais uma fonte de custeio para as entidades sindicais sem garantia de contrapartida aos seus representados.

O fim do controle político e administrativo das entidades sindicais apresentou inegável avanço e tornou nulas as normas de enquadramento sindi-

cal e a exigência de autorização prévia para criação de entidade sindical. Mas, diante da determinação constitucional para registro no órgão competente sem a devida regulamentação, o Ministério do Trabalho e Emprego, continuou a desempenhar esse papel”

O presidente Lula que assume o poder é aquele de 2003, ou passou a pensar de maneira diferente sobre o nó górdio trabalhista? Procederá como estadista ou como pelego? São perguntas que a sociedade, angustiada pelo subdesenvolvimento e pobreza, deseja fazer. Afinal, empresários, trabalhadores e desempregados são vítimas da insegurança jurídica refletida nos relatórios anuais da Justiça do Trabalho.

As declarações de Lula dão-me a impressão de que este subestima a gravidade do tema. Não será com tiradas de sabor demagógico que resolverá o problema do desemprego, do subemprego, da informalidade, do trabalho infantil, da predominância do trabalho degradante nas regiões onde são escassos ou inexistentes empregos decentes e bem remunerados.

Se S. Exa. proceder à leitura da definição de salário-mínimo, inscrita no art. 7º IV, da Constituição, ou observar que permanece esquecida a proteção da relação de emprego contra despedida arbitrária ou sem justa causa, “nos termos de lei complementar, que preverá indenização compensatória, entre outros direitos”, conforme pede o inciso I do mesmo dispositivo, chegará à inevitável conclusão de que as questões graves das relações de emprego exigem providências que vão além de tiradas demagógicas, como está habituado a empregar.

Os anos de sindicato vão distantes. Hoje, quando fala, não se dirige a metalúrgicos grevistas, reunidos em assembleia na sede da Rua João Basso. O Brasil que rejeitou Jair Bolsonaro, vítima da própria incompetência, não deseja ver em seu lugar o dirigente sindical da década de 1970.

É inaceitável tentar remediar a miséria do povo com moeda inflacionária, ou endividamento do Tesouro Nacional, violando-se o teto de gastos públicos. Ninguém condena medidas de assistência social, como recurso destinado a atenuar a pobreza extrema. Dentro dos limites orçamentários, parcela do dinheiro público deve ser usada para reduzir a miséria que atinge milhões de famílias.

Recorro, mais uma vez, ao auxílio do art. 194 que assim prescreve:

“A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

O Art. 195, por sua vez, determina a forma de financiamento por toda a sociedade:

“... de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

A política assistencialista exige recursos orçamentários, mas não deve ser alçada sob condição de única prioridade de governo. As nossas oito Constituições

jamais foram tão longe quanto a Legislação Laboral da extinta União Soviética, que adotava o princípio socialista segundo o qual:

“de cada uno, según a su capacidade; a cada uno según su trabajo; el trabajo es una obligación y un deber moral de cada ciudadano apto para el mismo; de acuerdo com el principio de “el que no trabaja no come” (Fundamentos de La Legislacion de La URSS y de Las Republicas Federadas Sovieticas, Editorial Progreso, Moscou, 1975, p. 110).

Neste aspecto, a legislação da antiga União Soviética aparenta se inspirar no apóstolo Paulo quando, na Segunda Carta aos Tessalonicenses, escreveu sobre o dever de trabalhar:

“6:8. Não recebemos nada de ninguém, sem pagar; na verdade, trabalhamos e nos cansamos; trabalhamos dia e noite, para não darmos despesa a ninguém. 9. É claro que temos o direito de receber ajuda; mas não pedimos nada para que vocês seguissem o nosso exemplo. 10. Porque, quando estávamos aí, demos esta regra: quem não quer trabalhar não coma”.

Conforme a Constituição, um dos fundamentos da República consiste nos “valores sociais do trabalho e da livre iniciativa”. Deixar de trabalhar por livre deliberação é algo censurável pela sociedade, mas muitas vezes se converte em opção de vida. A Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688, de 3/10/1941) define como vadiagem “Entregar-se alguém habitualmente à ociosidade, sendo válido para o trabalho, sem ter renda que lhe assegure meios bastante de subsistência, ou prover a própria subsistência mediante ocupação ilícita”. A pena prevista é de prisão simples de 15 dias a 3 meses.

O desemprego em massa tornou, todavia, impraticável o enquadramento de alguém como vadio. É quase impossível distinguir quem não trabalha por opção de quem não trabalha por não encontrar emprego.

Provável reforma trabalhista pelo governo do presidente Lula deve conferir prioridade, entre todas as prioridades, ao combate ao desemprego. A experiência de muitas décadas revela que, ao multiplicar imposições, ônus e dificuldades aos empresários, o legislador desestimula investimentos em setores produtivos como a indústria ao mesmo tempo em que incentiva a adoção de recursos da informática. Sem se descurar da proteção necessária aos mais vulneráveis, a Constituição e a lei não devem ignorar que o custo da mão-de-obra é elevado, talvez o maior em numerosos segmentos da economia.

A reforma trabalhista pode adotar orientações divergentes. As primeiras notícias sobre a composição do governo indicam estarmos às vésperas de medidas assistencialistas. Os resultados serão, em todos os sentidos, venezuelanos ou argentinos. ■



ALMIR PAZZIANOTTO PINTO é Advogado. Foi Ministro do Trabalho e presidente do Tribunal Superior do Trabalho. Autor do livro A Falsa República.



Expectativas nas relações de trabalho para 2023

■ POR PAULO SERGIO JOÃO

“O que se tem como expectativa é de que não presenciemos retrocessos, de que haja aprimoramento do arcabouço legal, em especial no âmbito da proteção social, para que as transformações sociais e trabalhistas promovam realizações pessoais e profissionais sem a pecha de transformações promotoras de exclusão social e que as negociações coletivas sejam respeitadas com responsabilidade, criatividade e capazes de gerar equilíbrio com eficácia”.

O Direito do Trabalho e, conseqüentemente, as relações trabalhistas, em razão de sua dinâmica vinculada a fatores sociais e econômicos, não são muito afeitas a previsões ou a qualquer projeção futurística. Daí que falar do que será o futuro das relações de trabalho e o modo pelo qual a legislação vai servir de amparo às novas modalidades de prestação de serviço pode ser um trabalho inócua e com muita chance de não se ajustar à imprevisibilidade natural das transformações vindouras. A marca histórica da legislação trabalhista foi da criação de barragens legais protecionistas contra a ausência de equilíbrio econômico entre quem se oferece para trabalhar e quem paga pelo trabalho, de tal forma que sempre haverá necessidade de acomodação jurídica dos fatos e dos movimentos sociais produtores de mudanças.

Entretanto, a expectativa é uma espera baseada em supostos direitos, probabilidades, pressupostos ou promessas com a possibilidade de construir um cenário possível porque são geradas a partir de algo concreto, vivido e experimentado, e que pode servir de parâmetro desejável para 2023 e, quem sabe, para o “novo governo”. Então, considerando a experiência desde a reforma trabalhista de 2017, observam-se pontos relevantes (1) no plano das relações coletivas; (2) no plano das relações individuais; e (3) no plano da atuação do Judiciário Trabalhista.

Assim, no plano das relações coletivas, a Lei nº 13.467/17 trouxe mudanças que devem ser prestigiadas e aperfeiçoadas a fim de que seja exercida com plenitude a liberdade sindical da Convenção 87 da OIT. Longe deveria passar a ideia de revogação da legislação da reforma trabalhista.

O primeiro aspecto relevante desde a reforma diz respeito à atribuição aos sindicatos da responsabilidade pelo que negociam, colocando-os como litisconsortes em ações em que se discute a validade de norma coletiva de trabalho.

Nesta mesma linha, em segundo lugar, acentuou-se o valor da autonomia da vontade privada coletiva e que encontra efetiva ressonância jurídica, restringindo, como novidade histórica, a interferência mínima do Judiciário Trabalhista (art. 8º, § 3º, CLT), que sempre atuou de modo soberano no exercício do poder normativo. Agora prevalece a negociação responsável, de boa-fé, e geradora de valores.

Um terceiro ponto, relevante e desejável ao longo dos anos, foi o da exclusão da contribuição sindical obrigatória que permitiu, de modo inexorável, desvendar a ilusão do sindicalismo brasileiro, organizado a partir da atividade econômica do empregador, frágil e artificial em muitos casos. A supressão da contribuição sindical compulsória desorganizou a estrutura sindical que durava desde 1943. Neste sentido, o Ministério do Trabalho editou normas para a fusão de sindicatos,

revelando, de modo escancarado, que a categoria profissional ou econômica servia para arrecadar a contribuição sindical obrigatória cuja ausência não sustentava sindicatos desprovidos de ideologia entre os trabalhadores.

A eliminação da contribuição sindical obrigatória poderia ensejar, no futuro, que os trabalhadores se organizem em sindicatos com pluralidade, de forma orgânica e com liberdade de escolha. Pode-se afirmar que, nas condições atuais em que se encontra a legislação, o reconhecimento do ente coletivo (comissão de trabalhadores, por exemplo) é suficiente para gerar uma negociação coletiva válida juridicamente, prevalecendo a real e legítima condição de representação.

A expectativa, portanto, é de que as novas formas de negociações coletivas sejam voltadas para os interesses nos locais de trabalho, acomodando as peculiaridades no âmbito da empresa, adaptadas e despadronizadas de convenções coletivas de trabalho que, por serem abrangentes demais, não atendem às condições locais.

No campo do direito individual, a legislação, desde 2017, vem amparando as novas formas de prestação de serviços surgidas com a evolução da tecnologia da informação por meio da sugestão de novos contratos, tais como para o trabalho intermitente ou para o trabalho remoto em teletrabalho. De fato, o que se precariza nem sempre é o modelo de contrato, mas a ausência de uma forma de proteção social mais elástica, que amplie seu campo de aplicação para atividades novas, permitindo maior inclusão social sem limitar o acesso a benefícios para empregados exclusivamente celetistas.

No campo do Judiciário Trabalhista, o aprimoramento dos procedimentos e a celeridade no andamento dos processos têm se mostrado relevantes quando se trata de solução de conflitos individuais. Quando se trata de conflitos coletivos, a mediação judicial tem sido fundamental e provoca, com frequência, um aprendizado no sentido de que negociar não implica perdas, mas acomodação de interesses com a finalidade de preservar os empregos.

Portanto, o que se tem como expectativa é de que não presenciemos retrocessos, de que haja aprimoramento do arcabouço legal, em especial no âmbito da proteção social, para que as transformações sociais e trabalhistas promovam realizações pessoais e profissionais sem a pecha de transformações promotoras de exclusão social e que as negociações coletivas sejam respeitadas com responsabilidade, criatividade e capazes de gerar equilíbrio com eficácia. 



ARQUIVO PESSOAL

PAULO SERGIO JOÃO é Advogado e Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.



O assembleísmo petista

■ POR JOSÉ PASTORE

“No momento, muitas questões persistem no campo econômico. Em que medida o governo respeitará a lei de Responsabilidade Fiscal? Como serão acomodadas as várias facções e tensões da coligação que elegeu Lula? Quais os eventuais impactos na área trabalhista?”

Após dois anos de pandemia, seca na agricultura e crise energética (provocada pela guerra da Ucrânia), a economia brasileira passou a apresentar sinais de recuperação. Para 2022, a taxa de crescimento do PIB é estimada em 2,8%; a inflação deve ficar em 5,7%; a taxa de desemprego em 8%; e o saldo da balança comercial em aproximadamente US\$ 55 bilhões.

Mas nem tudo são flores. O desequilíbrio das finanças públicas é grave. Uma eventual política expansionista de Lula para atender as promessas de campanha provocará uma política contracionista do Banco Central com elevação dos juros e redução do crescimento econômico. Problema semelhante ocorre no mundo desenvolvido. A disparada da inflação em vários países está provocando a elevação da taxa de juros e uma recessão mundial que pode afetar o Brasil.

No momento, muitas questões persistem no campo econômico. Em que medida o governo respeitará a lei de Responsabilidade Fiscal? Como serão acomodadas as várias facções e tensões da coligação que elegeu Lula? Quais os eventuais impactos na área trabalhista?

O Partido dos Trabalhadores, fundado em 10 de fevereiro de 1980, nasceu de uma mescla de ideias do sindicalismo do ABC paulista, da doutrina social da Igreja Católica e de grupos esquerdistas que se diziam marxistas.

Apesar de ter contado com a simpatia de grupos intelectuais, o PT mostrou logo um forte enraizamento com os movimentos sociais de base ao se apresentar como defensor das classes destituídas. E nessa defesa, ficou na oposição por muito tempo. Lula e os parlamentares do PT não assinaram a Constituição de 1988 e tampouco a Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000. Contestaram o Plano Real, o sistema de câmbio flexível e o de metas da inflação.

O PT sempre foi contra a privatização. Houve época em que movimentos liderados pelo Partido dos Trabalhadores promoveram ocupações e invasões de propriedades rurais e urbanas. Nos dois mandatos de Lula (2003-2010), a média desses eventos na zona rural foi de 246 por ano. Com Dilma Rousseff (2011-2016), caiu para 162. Sob Michel Temer (2016-2018), para 27 por ano e com Jair Bolsonaro, nove.

Ameaças de volta ao passado já foram antecipadas. Vejam o que diz João Pedro Stédile: acho que a vitória do Lula, vai ter como consequência natural, um reânimo para nós retomarmos as grandes mobilizações de massa.

O PT nunca escondeu seu desejo de mesclar a democracia representativa com a democracia participativa, dando ampla liberdade de voz, voto e ação para os movimentos sociais de base. Para tanto, o PT praticou intensamente o assembleísmo por meio de inúmeros conselhos locais, municipais, estaduais e Conferências Nacionais sobre idoso, mulher, combate à discriminação, direitos dos portadores de deficiência, economia solidária, cidades, juventude, trabalho infantil e várias outros. Algumas iniciativas tiveram caráter internacional, como foi a Conferência Nacional pelo Emprego e Trabalho Decente, realizada em 2012, com a participação da OIT.

O objetivo alegado era o de obter sugestões de políticas públicas. Sempre foi clara, porém, a ação de fortalecer a militância do partido. Nas eleições, muitos participantes, nomeados para cargos públicos, atuavam como cabos eleitorais.

As bases sentiam que suas vozes eram ouvidas. Como regra, era exigido que seus pleitos legítimos fossem tratados como pleitos legais. Com isso, o assembleísmo exercia forte pressão junto aos poderes Executivo e Legislativo.

Cerca de quatro mil projetos de lei foram inspirados em duas mil propostas das Conferências Nacionais. A maioria não chegou a tramitar.

Até 2014, haviam participado do assembleísmo mais de seis milhões de brasileiros. As discussões eram infundáveis e, muitas vezes, as conclusões eram obtidas por aclamação. A maioria dos participantes tinha as despesas de viagem, estadia, alimentação, etc. pagas pelo governo. O Estado, que normalmente é lento, com o assembleísmo se tornava ainda mais.

O assembleísmo foi praticado até o final do Governo Dilma Rousseff (2016). De lá para cá, os tempos mudaram. Será que o PT e partidos coligados insistirão no assembleísmo?

As Diretrizes do Governo Lula/Alckmin 2023-26 indicam que sim: “Estamos comprometidos com a retomada do diálogo com todos os movimentos sociais, organizações da sociedade civil e representações populares, compreendendo-os como importantes protagonistas na reconstrução do Brasil”.

Lula também já anunciou a recriação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e outros “no nosso governo vamos ouvir novamente as bases: vamos trazer de volta as conferências nacionais para propor políticas públicas em cada área: educação, saúde, cultura, habitação...”

Os primeiros sinais do assembleísmo foram notados na criação de 31 grupos temáticos, com mais de 300 participantes, para fazer a transição entre os governos Bolsonaro e Lula.

Há ações que exigem velocidade e competência técnica. É o caso do controle do déficit público, por exemplo, que é crucial para atrair investimentos. Lula terá de implementar uma política econômica austera no meio de uma coligação de partidos que gosta de assembleísmo, empreguismo e ganância. Muitos dos líderes dos movimentos sociais já deixaram claro que não aceitarão o desprezo às causas sociais ‘*Vamos ter de combinar pau e prosa*’ prometem os dirigentes do MST.

A forte expansão da máquina pública sempre esteve presente nos governos do PT. Entre 2005 e 2006, o governo Lula criou 404 mil postos de trabalho para servidores da administração pública e aumentou o número de carreiras dos servidores públicos federais de 31 para 317.

A partir do governo de Michel Temer, a máquina pública foi gradualmente desaparelhada. Mas o aparelhamento pode voltar. Lula anunciou a criação de mais de 30 ministérios. Os que têm grande capilaridade (educação, saúde, previdência, povos primitivos, cidadania e assistência social) são candidatos à retomada do assembleísmo.

O governo do PT sempre se caracterizou por uma esquerda do tipo burocrático-sindical que almejava ter poder para se perpetuar no controle do Estado. Não se trata de uma esquerda revolucionária, Lula é um homem conservador. Ele sabe que o crescimento econômico é essencial para o fortalecimento do governo e a sobrevivência do governante.

É provável que isso venha a criar um ambiente de negócios mais estimulante e expedito no mandato que já iniciou. Ademais, com a eleição de parlamentares de centro-direita e simpatizantes da iniciativa privada, o governo pode enfrentar uma oposição aguerrida. Será que isso reduzirá o assembleísmo? O tempo dirá. 



ARQUIVO PESSOAL

JOSÉ PASTORE é Professor aposentado da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.



Breve retrospectiva e expectativa do novo governo

■ POR KIYOSHI HARADA

“A perspectiva de crescimento econômico e melhoria de vida da maioria da população brasileira não é nada promissora. Irá haver aumento tributário seguido de pioria na prestação de serviços públicos essenciais, repetindo situações vividas no passado”.

O ano de 2022 findou com uma continuidade do estado de pandemia que teve início em 2020 por conta da propagação da covid 19.

Mais de 600 mil pessoas morreram nas mãos da pandemia, acirrando os ânimos entre parlamentares e ministros do STF atribuindo omissão criminosa ao Presidente da República na tomada de medidas efetivas para dar combate ao vírus do corona, principalmente, a não importação a tempo das vacinas oferecidas pelos laboratórios internacionais.

Até uma CPI da Covid 19 foi instalada no Senado Federal por determinação do STF. Essa CPI transformou-se em um instrumento de combate ao tratamento precoce (uso da cloroquina) apregoado pelo Presidente da República para curar a doença contra opinião médica mundial.

Os debates no Senado Federal pautaram-se mais pela exaltação do que pela qualidade das argumentações, tendo em vista que os holofotes e a mídia centravam-se nos parlamentares que mais alto gritavam. Os trabalhos da Comissão foram bastante tumultuados com a participação ativa da imprensa que fornecia, em tempo real, as informações e vídeos acerca dos temas em discussão, sem situar no devido tempo, concorrendo para contrariar o teor dos depoimentos que estavam sendo prestados.

Ao final da CPI, mais de mil páginas de relatório foram redigidas, mas sem apontar qualquer dispositivo legal infringido. Resultado: como de hábito a CPI virou pizza.

Contudo, os seus membros mais exaltados projetaram seus nomes e muitos deles saíram candidatos ao cargo de governador. Uma das senadoras mais ativa na CPI destacou-se pela contundência das inquirições e acabou disputando a Presidência da República. A CPI não alcançou os objetivos visados, porém projetou os nomes de seus membros.

Medidas extremas foram decretadas pelos Estados e Municípios, como *lockdown*, confinamento domiciliar, interdição de praias e rodovias, fechamento de estabelecimentos comerciais, industriais e de serviços, e prisão dos que resistiram a essas medidas.

Essas medidas restritivas concorreram para aumentar o desemprego, em parte, atenuado pelo programa emergencial de manutenção da renda e do emprego implementado pelo governo federal.

O setor de serviço partiu para o regime de *home office* que veio para ficar pelo menos de forma parcial. Por exemplo, reuniões virtuais com pessoas de outros Estados ou com residentes no exterior irão se incorporar na rotina do pós pandemia.

O setor mais atingido foi o setor industrial que não permite serviço *online*. No comércio, os restaurantes partiram para entregas domiciliares

das comidas. Onde o aplicativo *ifood* que, por ser prático, não só foi muitíssimo importante como irá perdurar no pós pandemia.

Normas jurídicas excepcionais foram editadas para atuação emergencial do poder público. Assim é que foram dispensadas as licitações para importação de equipamentos médicos e insumos de saúde, bem como para construção de hospitais de campanha, tudo concorrendo para aumento dos atos de corrupção. Limites previstos na LRF foram flexibilizados.

Para fazer face ao auxílio financeiro a 32 milhões de vulneráveis na base de R\$400 reais per capita, foi aprovada, em 2021, a Emenda Constitucional denominada de PEC Kamikaze, pela qual a União inaugurou o calote de precatórios. Não tendo recursos para sustentar o programa denominado Auxílio Brasil, o governo resolveu apropriar-se de créditos de precatórios que levaram anos para obter a vitória judicial recebendo o precatório judicial, um crédito líquido e certo a ser pago na ordem cronológica de sua apresentação.

Além de ilegal e inconstitucional, por ignorar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada essa medida foi sem dúvida imoral. Já se foi o tempo de tomar de quem pode para dar aos pobres, isso é um retrocesso à barbárie.

O ano de 2022 também é uma continuidade dos dois anos anteriores, agravado pelas eleições de 1º e 2º turnos.

Por causa das proximidades das eleições, os governantes (governadores e Presidente da República) simplesmente partiram para a prática de medidas populistas que agravaram a situação financeira do Estado.

Os dois candidatos que polarizaram a disputa prometeram o benefício de R\$600 reais para o ano de 2023, sem ter recursos para tanto, além da elevação do salário mínimo a refletir no pagamento de benefícios previdenciários.

Como resultado dessas promessas, está discutindo a aprovação da PEC que autoriza deixar R\$145 bilhões fora do teto de gastos, aumentando o endividamento do país, pois não há tempo hábil para aprovar aumento tributário que permita a sua arrecadação a partir de janeiro de 2023.

Essa dívida, na verdade, empobrece a sociedade como um todo, além de representar um encargo que diminui a qualidade de vida de futuras gerações.

O novo governo tem o perfil de governo gastador, porém pouco preocupado com a expansão da infraestrutura do Estado com vistas ao aumento da sua capacidade produtiva. Continuaremos com a dependência externa na questão de abastecimento de combustíveis, por ausência de refinarias capazes de processar o petróleo extraído da camada do pré-sal.

Fala-se em aumentar o número de Ministério para 35, sem prejuízos da criação de várias secretarias nesses Ministérios. Fala-se em dividir novamente o Ministério da Economia, dando origem ao Ministério do Planejamento de um lado, e Ministério da Fazenda do outro, uma experiência que não deu resultado no anterior governo do PT, quando havia colidência frequente entre os dois ministérios.

Está em andamento a reforma do estatuto jurídico de estatais que encurta o prazo de quarentena, hoje, de 36 meses para apenas 30 dias, o que sinaliza prática de barganhas políticas que quase sempre descambam para corrupção. Um Ministro de Estado ou um Secretário que perdeu o cargo poderá ser nomeado, por exemplo, para a Diretoria da Petrobrás. Espera-se que não mais se repita o “Petrolão”, de triste memória.

O novo governo, mais ávido pela ganância do que o atual, irá retomar, certamente, a reforma tributária infraconstitucional que dá sequência ao projeto legislativo de nº 2.337/2021, que abole a dedução de JCP e cria a tributação de dividendos à base de 20%, retornando ao período anterior a 1995, quando essa tributação e a indedutibilidade de JCP estavam vigentes.

Como se sabe esse malsinado projeto, depois de aprovado atropeladamente na Câmara dos Deputados, está hibernando no Senado Federal. Se ele for aprovado no Senado irá provocar o triste retorno da DDL – Distribuição Disfarçada de Lucros – que, nessa fase informatizada, ficará bem mais difícil do que no passado, quando a Receita Federal estava bem mais estruturada com pessoal engajado no trabalho de fiscalização *in loco*.

Esse projeto, se aprovado, irá impactar a nossa economia encarecendo os juros bancários e interferindo no mercado acionário, além de afugentar o ingresso de capital estrangeiro.

Enfim, a perspectiva de crescimento econômico e melhoria de vida da maioria da população brasileira não é nada promissora. Irá haver aumento tributário seguido de pioria na prestação de serviços públicos essenciais, repetindo situações vividas no passado, ou seja, as finanças do Estado tendem ao desequilíbrio.

Como resultado disso, haverá descumprimento sistemático das normas legais e constitucionais voltadas para a preservação do equilíbrio das contas públicas. A Lei de Responsabilidade Fiscal que assegura (ou deveria assegurar) uma gestão financeira pública responsável transformar-se-á em Lei de Irresponsabilidade Fiscal. Aliás, atualmente caminhamos para isso com frequentes flexibilizações de suas normas sempre sob a invocação de situação emergencial deliberadamente provocada pelo governo. ❏



ARQUIVO PESSOAL

KIYOSHI HARADA é Jurista e professor com 42 obras publicadas. Presidente do Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário – IBEDAFT.



Perspectivas para varejo em 2023

■ POR DANIEL CERVEIRA

“Começamos 2023 com um novo governo na Presidência da República que precisa, com rapidez, diminuir as incertezas inerentes, com o objetivo de gerar confiança no mercado e nas famílias, o que reflete diretamente no comércio.”

O ambiente de negócios no Brasil para o setor varejista será desafiador em 2023. A inflação continuará pressionada, forçando juros e impedindo um crescimento econômico robusto. Com as margens apertadas, ajustar o custo fixo é questão de sobrevivência. Se já não bastasse, fatores externos, como a guerra na Ucrânia, também jogam contra, sem contar o alto endividamento das famílias que igualmente contribui para segurar o consumo.

O ano de 2022 foi de recuperação dos prejuízos ocasionados pela pandemia de Covid-19, e somente não foi melhor devido a eleição nacional (paralisando as reformas legislativas estruturais) e muitos feriados fora de época. Sobre este tema, em 2023 os comerciantes precisam se planejar. Haverá 9 feriados no ano que inicia e unicamente 1 não cairá em dia útil, sem contar possíveis emendas. A título de referência, de acordo com estudo da CNC – Confederação Nacional do Comércio –, o estrago causado ao setor por cada feriado em dia útil é de R\$ 2,46 bilhões.

Em 2022, conforme a Pesquisa Mensal do Comércio, elaborada pelo IBGE, as vendas cresceram 1% entre janeiro e outubro, considerando o mesmo período de 2021. Os itens que apresentaram maior elevação foram livros, jornais, revistas e papelaria, combustíveis e lubrificantes, além de artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, perfumaria e cosméticos.

O franchising apresenta número muito diferente do acima. De acordo com a Associação Brasileira do Franchising, o faturamento no ramo de franquias empresariais subiu 15% entre janeiro e setembro de 2022, ante o ano anterior, com destaque para os ramos de saúde, hotelaria e turismo, food service, bem-estar e beleza. Verificou-se uma forte expansão das redes para o interior e cidades menores.

As previsões e pesquisas são unânimes no sentido de que o comércio eletrônico será o grande impulsionador de vendas, integrado com as redes sociais, no formato móvel, e com atendimentos tecnológicos, dentro do espectro da “hiper conveniência”. Ademais, continuam fortes como tendências a necessidade de investimento em logística e ESG, bem como a adoção de tática omnichannel.

Do ponto de vista jurídico, diante do cenário acima de margens reduzidas, o compliance (como maneira de valorizar as companhias) e demais salvaguardas jurídicas são essenciais. A boa gestão tributária, consumerista, de proteção de dados, trabalhista, imobiliária etc. pode ser o diferencial para as empresas.

É amplamente majoritária a ideia de que as lojas físicas são estratégicas (concebendo a interligação com o e-commerce) e estão nos planos mais do que nunca. Nessa ótica, é fundamental que as redes tomem medidas de amparo com relação aos pontos comerciais, especialmente no que se refere à ação renovatória de contrato de locação, cabível para os lojistas que alugam imóveis com períodos de vigência de 5 anos ou mais, ou cujos prazos somados atinjam 5 anos ou mais, e desde que estejam explorando por 3 anos o mesmo ramo de atividade no local. A ação renovatória necessita ser distribuída de 1 ano a 6 meses antes de vencer o prazo de vigência, sob pena de decadência. Assim, os lojistas devem buscar negociar as renovações dentro deste prazo ou ingressar com a ação, tudo com a finalidade de evitar o despejo do imóvel ou a imposição de valor locativo elevado (e até cobrança de “luvas”).

Enfim, começamos 2023 com um novo governo na Presidência da República que precisa, com rapidez, diminuir as incertezas inerentes, com o objetivo de gerar confiança no mercado e nas famílias, o que reflete diretamente no comércio. 

ARQUIVO PESSOAL



DANIEL CERQUEIRA é Advogado. Pós-Graduado em Direito Econômico pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP). Pós-Graduado em Direito Empresarial pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Consultor Jurídico do Sindilojas-SP. Autor dos livros “Shopping Centers – Limites na liberdade de contratar”, São Paulo, 2011, Editora Saraiva, e “Franchising”, São Paulo, 2021, Editora Thomson Reuters Revista dos Tribunais, na qualidade de colaborador. Atuou como Professor de Pós-Graduação em Direito Imobiliário do Instituto de Direito da PUC/RJ, MBA em Gestão em Franquias e Negócios do Varejo da FIA – Fundação de Instituto de Administração e Pós-Graduação em Direito Empresarial da Universidade Presbiteriana Mackenzie.



A humanidade, durante e após a pandemia, e a escassez de alimentos

■ POR EUDES QUINTINO DE OLIVEIRA JÚNIOR

“A Bioética, amparada pelo mais ajustado pensamento científico e com suporte também no princípio da precaução, recomenda as cautelas necessárias para preservar o homem e a natureza contra os riscos potenciais das novas tecnologias. Daí tem como tarefa precípua realizar ações articuladas com a sociedade elegendo como prioridade um estado de equilíbrio e bem-estar humano”.

A decretação do estado pandêmico – como se fosse um tsunami invadindo uma área indefesa e despreparada – fez com que a humanidade, atônita, tomasse providências urgentes, muitas delas apressadas e sem uma estruturação estratégica necessária para a contenção do mal que passou a aturdir a saúde mundial, afligindo desde os países mais ricos aos mais pobres e provocando um número incalculável e expressivo de mortes pelo coronavírus, sem ao menos respeitar os limites de idade.

Instalou-se, com ânimo definitivo, a vulnerabilidade da população brasileira.

É verdadeira a premissa de que toda pessoa é vulnerável, daí a existência da própria lei para realizar a tutela necessária. A proteção legal passa a ser a lente pela qual possa ser visualizado aquele que se apresenta como o mais frágil, necessitando de cuidados especiais. Pode-se dizer genericamente que todo indivíduo tem sua vulnerabilidade intrínseca, originária, criada pela sua própria insegurança ou pelos conflitos sociais geradores de tantos problemas que afetam a mente, em razão da evolução natural das pessoas. Além dessa, outras pessoas são afetadas por vulnerabilidades circunstanciais, abrangendo pobreza, doenças crônicas e endêmicas, falta de acesso à educação, alijamento dos mais comzeinhos direitos de cidadania e outras situações que as tornam suscetíveis a sofrer danos. As diversas causas de estresses, de fobias e depressões são enfermidades produzidas pela sociedade moderna e, na medida em que vão sendo contidas pelos homens, outras assumem as posturas de novas agressões comportamentais.

A população toda, diante de um quadro comprometedor, pode ser considerada em estado de vulnerabilidade. O agravamento da saúde ganhou proporções incontroláveis de combate à pandemia. Pode-se dizer que não é vulnerável somente aquele considerado doente, pobre, sem habitação digna, sem emprego ou sem alimentação condizente, mas todas as pessoas. Os mais novos, que eram tidos como resistentes ao vírus, experimentaram um número representativo de internações e até mesmo de óbitos. As redes públicas e privadas em todas as regiões do país foram se colapsando pela superlotação, com eventuais transferências de pacientes de um estado para outro. Foram impostas medidas restritivas à população que acarretaram sérias consequências econômicas, com a necessidade urgente de implantar mais uma série do auxílio emergencial.

Com a crise instalada na saúde, as doenças pré-existentes foram agravadas e tiveram seus tratamentos paralisados no combate à hipertensão, diabetes, obesidade, doenças cardiovasculares, respiratórias, raras, cânceres e transplantes, dentre outras. As estruturas hospitalares e as equipes médicas estavam voltadas para o combate à pandemia da

Covid-19, deixando um caminho aberto para a passagem do vírus. Até mesmo o distanciamento social tornou-se um óbice para que as pessoas pudessem visitar seus médicos e, conseqüentemente, ficaram expostas a doenças.

Se não bastasse tamanha calamidade, após o período pandêmico, quando a humanidade estava se recuperando e conseguindo controlar o avanço da Covid-19, como se fosse um prenúncio feito com certo rigor científico e levando-se em consideração o crescimento incessante da população mundial, a escassez de alimentos já se alinhava como um outro fenômeno global preocupante.

A título de reprise necessária, de um lado há a pandemia, que invadiu e assolou os continentes com todas as graves sequelas na saúde e no trabalho, na economia e na própria produção alimentar; do outro, mais recente, há a inconveniente guerra envolvendo a Rússia e a Ucrânia, que dinamita uma das terras mais férteis do leste europeu, além de provocar a retirada de uma população estabilizada e produtiva em grãos de alimentos, um verdadeiro celeiro mundial.

Além de todos estes transtornos – acrescentando a eles os problemas climáticos sazonais que prejudicam o plantio e colheita de alimentos –, a pobreza vai se expandindo por todas as partes do mundo e se apresenta hoje como realidade incontestável, no sentido de que a pessoa deixou de consumir o mínimo exigido para a recomendada nutrição.

A Europa, que durante muito tempo teve o domínio da equilibrada produção alimentar para seus habitantes, além dos entraves já enumerados, vê-se diante de um quadro totalmente desfavorável, pois a produção agrícola, em razão da falta de chuvas, dos custos elevados dos insumos, fertilizantes, pesticidas e do combustível para as máquinas agrícolas, caiu sensivelmente e não vê, a curto prazo, uma solução de continuidade no oferecimento alimentar.

Quando a natureza, os fenômenos climáticos e outras circunstâncias abatem de forma crucial e impedem a necessária produção alimentar, a única opção que se abre é buscar uma solução substitutiva na ciência. Assim é que na Europa retornou à tona o debate a respeito da edição genética, que por um tempo já frequentou calorosos debates e não foi bem recebida.

A edição genética que se propõe é bem diferente das técnicas dos OGMs (Organismos geneticamente modificados). No primeiro caso, o procedimento é realizado com a inclusão ou exclusão de genes na mesma espécie ou em espécies semelhantes buscando, na realidade, um melhoramento mais acelerado e aprimorado das plantas. No segundo, ocorre a modificação genética em laboratório, com a inserção de um material genético de outro organismo, visando aumentar a produção, melhorar o conteúdo nutricional e proporcionar maior resistência e durabilidade.

Seria, de uma forma menos científica, o encontro de DNAs entre organismos que jamais teriam chances de cruzamento. Analisando do ponto de vista produtivo, pode-se até concluir que a inovação traz dividendos consideráveis, com um custo menor e uma distribuição mais abrangente de alimentos, com sérios propósitos de se combater a fome que assola a humanidade.

No caso da edição genética, mesmo não ocorrendo a manipulação dos genes, há necessidade da realização de estudos que ofereçam segurança na produção de alimentos. Abre-se, desta forma, uma densa e nebulosa nuvem e provoca incerteza a respeito de futuros danos que possam causar à vida humana. É até provável que no presente não tragam qualquer malefício à saúde, porém, ao longo do tempo, com sua utilização prolongada, poderão comprometê-la. Daí que a Comissão Europeia se propôs a regulamentar para o ano de 2023 a utilização de algumas tecnologias relacionadas com a edição genética.

Cabe também ao Brasil – em razão da sua indiscutível vocação agrícola – desenvolver e aprimorar as políticas voltadas para a produção de alimentos de qualidade comprovada para consumo interno e também para a exportação, visando conseguir um lugar de referência mundial.

A ciência da Bioética – espaço de reflexão envolvendo os pensamentos de várias pessoas com sólida formação em humanidades a respeito da utilização de novas tecnologias que possam ser consideradas oportunas e convenientes para que o homem possa manter sua identidade e dignidade – traz sua contribuição para a questão levantada.

O princípio bioético da beneficência *primum non nocere*, ou da não maleficência *malum non facere*, é destinatário de todas as produções científicas que possam trazer benefícios à saúde humana, incluindo aqui até mesmo sua base alimentar. E o sinal verde para a utilização é proclamado pelos órgãos responsáveis pela saúde humana, podendo ser citada a Organização Mundial de Saúde (OMS), que faz a avaliação e o aconselhamento necessário, justamente para que o homem possa fazer uso com as garantias precisas.

A Bioética, desta forma, amparada pelo mais ajustado pensamento científico e com suporte também no princípio da precaução, recomenda as cautelas necessárias para preservar o homem e a natureza contra os riscos potenciais das novas tecnologias. Daí tem como tarefa precípua realizar ações articuladas com a sociedade elegendo como prioridade um estado de equilíbrio e bem-estar humano. 



EUDES QUINTINO DE OLIVEIRA JÚNIOR é Promotor de Justiça aposentado, Mestre em Direito Público, Pós-Doutorado em Ciências da Saúde, Advogado.



Telessaúde: a um passo da aprovação

■ POR SANDRA FRANCO

“A Telessaúde e a Telemedicina foram importantes na pandemia e poderão ser ainda mais relevantes para a conquista das metas de melhoria do atendimento à população e de eficiência na utilização de recursos do sistema”.

Mais um passo foi dado rumo à aprovação do texto da lei que autoriza a prática da Telessaúde em todo o território nacional. Vale, porém, dizer que essa metodologia já está presente no setor, sendo praticada por vários profissionais da saúde: nutricionistas, farmacêuticos, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, todos devidamente autorizados pelos seus próprios Conselhos, assim como também ocorre com os médicos, através da Telemedicina. No último dia 13 de dezembro, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o PL 1998/2020, rejeitando, porém, o substitutivo do Senado. O texto final aguarda a sanção presidencial.

Afinal, por que a lei se faz tão importante se a prática está normatizada pelos Conselhos, inclusive sendo amplamente aceita pela sociedade? A lei possibilitará a criação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Telessaúde, destinando mais recursos para a implementação da infraestrutura necessária e a capacitação da equipe assistencial. O atendimento pela via de tecnologia de áudio e vídeo não é mera transposição do real para o virtual, é essencial que os profissionais tenham desenvolvido suas habilidades para a teleanamnese, para a telepropedêutica, para um teleatendimento, etc. Imperativo construir, de forma objetiva, protocolos com linhas de cuidado ao paciente em todas as áreas e especialidades.

Quando o texto passou pela apreciação do Senado, ganhou emendas que o tornaram mais restritivo quanto à indicação de drogarias e farmácias pelas plataformas de prescrição eletrônica. A referida restrição foi sabiamente rejeitada pelo Congresso: evidente que não se pode tirar do consumidor o direito de escolher onde desejar comprar seus medicamentos, mas oferecer-lhe opções próximas à sua residência ou mesmo possibilitar descontos é favorável a ele e ao ecossistema de saúde.

O fundamental e imperativo legal reside, todavia, no consentimento do paciente quanto ao compartilhamento de dados com esses estabelecimentos, caso haja.

Uma Emenda do Senado que foi mantida pela Câmara estabelece que compete ao Sistema Único de Saúde desenvolver ações de aprimoramento do atendimento neonatal, com a oferta de ações e serviços de prevenção de danos cerebrais e sequelas neurológicas em recém-nascidos, inclusive por Telessaúde.

A Telemedicina e a Telessaúde foram aceleradas por conta da pandemia da Covid-19. A tecnologia no atendimento do setor de saúde foi permitida em caráter emergencial durante a pandemia pela Lei 13.989, de 2020, mas ainda precisa de uma regulamentação permanente.

Temos iniciativas no Governo através de programas como o PROADI-SUS e a Rede RUTE (Rede Universitária de Telemedicina), que se provaram eficientes, em especial quanto à teleconsultoria. Hospitais de referência no país, com a utilização de financiamentos oferecidos pelo

PROADI (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Sistema Único de Saúde, mostraram como é possível ampliar o acesso à saúde, diminuir as filas de espera por especialistas e utilizar recursos públicos de forma eficiente através da chamada e-health.

Cabe ressaltar que a Telessaúde seguirá os princípios de autonomia do profissional, consentimento do paciente (incluindo direito de recusa à modalidade e garantia do atendimento presencial), confidencialidade dos dados, responsabilidade digital e promoção da universalização do acesso aos serviços de saúde. A prática ficará sujeita ao Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 2014), à Lei do Ato Médico (Lei nº 12.842, de 2013), à Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 2018), ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990), e à Lei do Prontuário Eletrônico (Lei nº 13.787, de 2018).

Para o exercício da Telemedicina, pelo projeto aprovado, será necessária a inscrição do profissional no Conselho Regional de Medicina (CRM) de origem, mas não será necessária inscrição no CRM do estado em que o paciente for atendido. O texto também prevê que é obrigatório o registro das empresas intermediadoras dos serviços virtuais, bem como o registro de um diretor técnico médico dessas empresas no CRM dos estados em que estão sediadas. Essas exigências já estão previstas na Resolução CFM 2134/22, vigente na atualidade.

Além disso, os convênios médicos também poderão oferecer atendimento via Telessaúde. E terão que seguir os mesmos padrões do atendimento presencial em relação à contraprestação financeira. O plano de saúde fica proibido de impedir ou dificultar o acesso ao atendimento presencial, caso este seja a opção do profissional de saúde ou do paciente.

É preciso democratizar o acesso aos serviços de saúde online, seguindo exemplos no mundo de países pobres e de outros desenvolvidos que têm a Telemedicina como integrante de seus sistemas de saúde há décadas. Apenas para ilustrar três grandes sistemas: Índia, Estados Unidos e Reino Unido (no sistema de saúde britânico, aliás, a primeira consulta deve ser virtual).

A Telessaúde e a Telemedicina foram importantes na pandemia e poderão ser ainda mais relevantes para a conquista das metas de melhoria do atendimento à população e de eficiência na utilização de recursos do sistema. E, com a aprovação, reafirma-se a segurança jurídica necessária para que os serviços de saúde sejam prestados com excelência por meios tecnológicos, garantindo o direito do paciente à saúde e à vida digna. 



SANDRA FRANCO é consultora jurídica especializada em Direito Médico e da Saúde, doutoranda em Saúde Pública, MBA-FGV em Gestão de Serviços em Saúde, diretora jurídica da Abcis, consultora jurídica da ABORLCCF, especialista em Telemedicina e Proteção de Dados, fundadora e ex-presidente da Comissão de Direito Médico e da Saúde da OAB de São José dos Campos (SP) entre 2013 e 2018.



O combate a corrupção. O que trouxe de novo a lei de licitações?

■ POR MADELINE ROCHA FURTADO

“Diante de tantas mudanças ocorridas nos últimos anos, o Brasil ainda tem uma luta árdua pela frente no combate à corrupção, em especial nas aquisições públicas, o que sugere um aperfeiçoamento no novo Estatuto de Licitações e Contratos na busca de uma melhor gestão pública”.

A Corrupção não é um tema agradável para muitos de nós, mas, é necessário que se compreenda a dimensão deste tema e sua repercussão na vida cotidiana. As situações de desvios de dinheiro público vivenciadas pelo Brasil e pelo mundo são sistemáticas, e por aqui se tem notícias de grandes volumes de recursos negociados para utilização da compra de apoio político de partidos e deputados.

Por outro lado, observa-se que a corrupção, se encontra disseminada em vários segmentos, em especial, nas aquisições públicas (licitações, dispensas e inexigibilidades) em todas as esferas de governo e poderes. Nos últimos tempos, como se não fosse bastante, a corrupção, os desvios de recursos, a crise institucional instalada, o impeachment e suas consequências (sociais, políticas e econômicas) da Operação Lava Jato, a eleição presidencial em 2018, tudo isso, foi ressignificado com a chegada da pandemia da COVID-19.

A corrupção tem raízes profundas que se encontram consolidadas, por vezes sob um manto de legalidade, e que não se faz presente apenas em uma determinada área, mas, sistêmica como é, suas raízes se espalham e a cada dia se transformam trazendo novas variáveis, formatos e configurações.

Ingenuamente muitos de nós acreditamos que a corrupção é local, pontual, e restrita, personalizada ou ainda, passageira. Mas, conhecendo a história humana, se vê claramente que não é tão simples assim. Furtado, Lucas Rocha¹ assevera que essa já se verifica desde os tempos do descobrimento do Brasil, caracterizada como corrupção endêmica, genética e cultural.

O mundo, atualmente, discute o controle da corrupção por meio de vários instrumentos, e no Brasil, algumas legislações tem tratado o tema, a exemplo da Lei Anticorrupção² e seus programas de integridade. No Brasil, vários Estados e Municípios tem regulamentado a Lei Anticorrupção com a finalidade de possibilitar maior transparência nas relações entre o setor público e privado. Assim, o caminho foi traçado, as Leis foram publicadas e o ordenamento jurídico se consolida com as diretrizes do combate à corrupção, mas, isto requer instrumentalização e o fortalecimento da Governança³ pública.

Pois bem, em meio à pandemia da COVID-19, o Congresso ressuscita uma nova Lei de Licitações (com a aprovação do PL 4.253/2020), deste modo, surge a Lei nº 14.133/2021⁴. Entretanto, em que pese a nova Lei vir bastante inovadora em vários aspectos, no que se refere ao combate à corrupção, essa perdeu uma grande oportunidade de se juntar a toda regulamentação já disposta⁵ (após oito anos da publicação da Lei Anticorrupção), instituindo por exemplo, a obrigatoriedade de programas de integridade de forma mais incisiva.

Muito embora, tais programas não acabem com a Corrupção, esses podem mitigar seus riscos mediante a preocupação com a delimitação da relação tão complexa entre o setor público e o privado, por meio de requisitos éticos específicos de convivência.

Porém, a Lei nº 14.133/2021 introduziu algumas regras sobre o tema, como: a implantação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de 6 (seis) meses (§ 4º do art. 25) para contratos de grande vulto (acima de 200 milhões de reais); como critério de desempate (art. 60, inciso IV) e; trouxe a possibilidade de um tratamento específico quando da aplicação das sanções (art. 156, inciso V) e nas condições de reabilitação do licitante ou contratado, mediante a existência de tais programas⁶.

Conforme disposto, e diante de tantas mudanças ocorridas nos últimos anos, o Brasil ainda tem uma luta árdua pela frente no combate à corrupção, em especial nas aquisições públicas, o que sugere um aperfeiçoamento no novo Estatuto de Licitações e Contratos na busca de uma melhor gestão pública. 

NOTAS

- 1 Furtado, Lucas Rocha. Brasil e a Corrupção: análise de casos (inclusive a Lava Jato).p.21. Belo Horizonte. Fórum, 2018.
- 2 Lei nº 12.846/2013. Lei Anticorrupção. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm
- 3 Decreto nº 9.203/2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. I – governança pública – conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade; https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm
- 4 Lei nº 14.133/2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>
- 5 Lei 12.846/2013 – Estados e 17 capitais ainda não regulamentaram Lei Anticorrupção. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-ago-29/estados-17-capitais-nao-regulamentaram-lei-anticorruptao>
- 6 Decreto 10.756/2021. Programa de integridade: (...) “Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se: I – programa de integridade – conjunto estruturado de medidas institucionais para prevenção, detecção, punição e remediação de práticas de corrupção e fraude, de irregularidades e de outros desvios éticos e de conduta;”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm





A hermenêutica jurídica como teoria do conhecimento do direito: pressupostos gerais

■ POR INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO

“Guardar a Constituição, não é protegê-la contra a ação do tempo – o que a faria definhar e morrer –, mas fazê-la reagir e funcionar diante das tensões sociais, testando ao limite a sua força normativa, para ver se os seus comandos ordenam, efetivamente, o processo político ou não passam de simulacros de constituição”.

Não podemos começar do nada, temos de abordar nossa tarefa equipados com um sistema de pressupostos que sustentamos sem os haver comprovado pelos métodos empíricos da ciência; tal sistema pode ser chamado um “aparelho categórico”.¹

Poderíamos perguntar como é possível começarmos por problemas e como é possível haver problemas na ausência de conhecimento prévio, por exemplo, sob a forma de expectativas. Essa questão vai muito diretamente ao assunto. E a minha resposta é que nós nunca começamos de novo, do nada, por assim dizer, com um espírito totalmente inocente. O aumento do conhecimento consiste sempre em corrigir o conhecimento anterior. Em termos históricos, a ciência começa com o conhecimento pré-científico, com mitos e expectativas pré-científicos. E esses, por seu turno, não têm “começos”. “Começam” quando a vida começa.²

Também a filosofia começa do meio, como a poesia épica: seu começo não é absoluto porque ela não está desvinculada de certa tradição; como a hermenêutica do *Dasein* (ser-aí), a filosofia já pressupõe uma situação de fato, a *faticidade*, que a precede e por onde ela deve começar.³

Noutros termos, embora tenha a pretensão de se constituir como saber primeiro, a filosofia não parte do nada, porque quando começa a refletir, já está investida na compreensão do ser por intermédio do *Dasein* que a Analítica, enquanto Ontologia Fundamental, investiga e revela como um ente ou ser-no-mundo, um ser que independentemente da sua vontade é “jogado” no aí – como os filhotes da gata são “dados à luz” ou atirados no mundo –, mundo onde este ser restará “imerso” por todo o curso da sua existência. Destarte, por força de suas próprias reflexões radicais, mesmo a filosofia, que “vaidosamente” se considera um saber autônomo e pantônomo em relação às demais ordens de conhecimento – um conhecimento que se autocompreende como antes do conhecimento, na irônica observação de Habermas –, mesmo essa “sabichona”, que se considera um saber primeiro, acaba sendo obrigada a repelir fundamentos inconcussos ou razões primeiras, porque descobre, ela mesma, que não existe conhecimento absoluto no ponto de partida.⁴

Não existem fatos, mas apenas interpretações de fatos, assim como não existe experiência de verdade a não ser como ato interpretativo. Por isso, se for verdade dizer-se, como fazem os processualistas, que o que não está nos autos não está no mundo, será igualmente verdadeiro afirmar-se que aquilo que está no mundo não está nos autos, pois o que vai para os autos é apenas a versão (=interpretação) que deram aos fatos os agentes da instrução processual. Em termos absolutos, é impossível ao juiz um pleno e cabal conhecimento dos fatos.⁵

No processo só estão presentes descrições de fatos ocorridos fora dele, não os próprios fatos. E essas descrições levam em conta as provas trazidas pelas partes, devendo ajustar-se às normas que regulam a sua produção e valoração.⁶

Só à luz da interpretação algo se converte em “fato” e uma observação possui caráter informativo⁷, até porque não temos nenhum acesso imediato a uma realidade não interpretada ou “nua”.⁸

Se não existem fatos, mas apenas fatos interpretados, pode-se dizer, igualmente, que não existem normas, mas apenas normas interpretadas, o que, além de evidenciar a correlação essencial entre ato normativo e ato hermenêutico, entre ato legislativo e ato judicial, ou, enfim, entre criação e interpretação do direito, permite considerar-se que a interpretação/aplicação dos enunciados jurídicos constitui a última fase do processo legislativo.⁹

Ao falar de fatos temos em vista acontecimentos, circunstâncias, relações, objetos e estados, todos eles situados no passado, espaço-temporalmente ou mesmo só temporalmente determinados, pertencentes ao domínio da percepção externa ou interna e ordenados segundo leis naturais. Como a maioria das ações puníveis, no momento do processo, é apreensível pelo tribunal apenas através de diferentes manifestações (ou efeitos) posteriores, são principalmente as regras de experiência e conclusões logicamente muito complexas que tornam possível a verificação dos fatos.¹⁰

Porque as verdades históricas são apenas probabilidades e, precisamente por isso, o juiz não terá nunca completa certeza, ele jamais poderá jactar-se de conhecer perfeitamente a verdade.¹¹

Tanto o discurso científico quanto o judicial são discursos linguísticos, nos quais se pretende afirmar a verdade não de fatos, mas de *enunciados* sobre fatos. No discurso judicial, em particular, os chamados “fatos provados” não são mais do que enunciados que se reputam verdadeiros, se conformes com o critério de veracidade adotado. Por isso, diz-se que um enunciado não está justificado porque seja verdadeiro, mas que é verdadeiro porque está justificado, ou, mais exatamente, porque o critério para aceitá-lo como verdadeiro (o critério de verificação) está justificado.¹²

Querer que o acontecido, o perdido no tempo passado, volte a se apresentar perante o Tribunal com todos os seus detalhes significativos, é realmente ilusório. No entanto, o fato de que não seja fácil alcançar-se uma solução perfeita não é motivo para nos contentarmos com uma solução pior que outra possível. Não há que renunciar, portanto, a uma possível melhora. Esse problema é resumido da seguinte maneira: já que é inevitável que o ato de julgar esteja afeto a seres humanos falíveis, como poderemos garantir que haverá uma correspondência razoável entre os fatos reais do mundo exterior, que originaram a controvérsia, e a imagem mental que deles formará o Tribunal encarregado da prova, e à qual se aplicarão as normas do Direito substantivo? Portanto, é necessário reconhecer que se administra justiça à base de aplicar as regras substantivas, não aos fatos que efetivamente tenham ocorrido, mas apenas à imagem que deles se forme na mente do julgador, através das diligências probatórias.¹³

Nesse contexto, convém recordar, por exemplo, que o Inquérito surgiu para substituir e generalizar o flagrante delito, trazendo para o presente fatos que ocorreram no passado, mas que, não tendo sido presenciados pelos procuradores do rei, estes não poderiam levar a julgamento perante as instâncias judiciárias que detinham o poder. Graças a essa concepção do Inquérito e, nele, à aceitação do depoimento de pessoas que, sob juramento, podiam garantir que viram, que sabiam, que estavam a par dos fatos objeto de apuração – fatos

cuja atualidade se prorrogava por essa forma –, tornava-se presente, sensível, imediato e verdadeiro aquilo que já se passara, como se estivesse sendo assistido naquele momento.¹⁴

É fácil, mas talvez fácil demais, adotar a visão cínica. É óbvio, de fato, que raramente podemos ter prova absolutamente certa sobre qualquer evento passado; ainda mais difícil é estabelecer com confiança a verdade sobre alguma série ou concatenação complexa de eventos humanos. Na mesma medida, obviamente, podemos agir tendo em vista diminuir a incerteza, por meio de cuidadosa manutenção de registros, de modo que mais tarde possamos verificar os registros e ver o que aconteceu. [...]. Vale a pena, nesse sentido, mencionar dois truísmos: nem todas as memórias são falsas; e nem todos os registros são imprecisos ou equivocados. A esses, pode ser adicionado um terceiro, de alguma importância: nem todas as afirmações são desonestas ou insinceras.¹⁵

A verificação de um fato científico depende de uma interpretação, mas de uma interpretação ordenada, no interior de uma teoria explícita.¹⁶

Qualquer observação está impregnada de teoria; não existe observação pura, desinteressada, isenta de teoria, porque toda observação – inclusive as nossas observações – é uma *interpretação* dos fatos à luz do nosso conhecimento teórico. O puro conhecimento observacional, não adulterado pela teoria, caso se revelasse possível, seria estéril e inútil.¹⁷

Não existe um ponto arquimediano, fora do tempo e do espaço – uma espécie de “olhar de Deus”, estranho à história –, de onde possamos apreender os fatos com isenção e objetividade; por isso, no âmbito das coisas e/ou das ciências do espírito, todo objetivismo é ilusório e ingenuamente neutro, porque não existem caminhos que contornem o mundo nem a história, senão caminhos através do mundo e através da história. A própria atividade hermenêutica, também ela, é um evento histórico, sujeito, portanto, a todas as vicissitudes espaço-temporais da condição humana.¹⁸

Por mais que se esforce para ser objetivo, o juiz sempre estará condicionado pelas circunstâncias ambientais em que atua, pelos seus sentimentos, suas inclinações, suas emoções, seus valores ético-políticos. Em suma, em todo juízo sempre estará presente alguma dose de prejuízo.¹⁹

O juiz que julga tomar uma decisão baseada estritamente na lei e não também na sua pessoa configurada de certa maneira, comete um erro fatídico, pois permanece, inconscientemente, dependente dele próprio.²⁰

Nenhum juiz se encaminha virgem nem impermeabilizado para a decisão de um caso.²¹

Nesse sentido, afirma-se que o juiz asséptico, objetivo e imparcial não passa de uma impossibilidade antropológica, porque não existe neutralidade ideológica, a não ser sob a forma de apatia, irracionalidade ou decadência do pensamento, que não são virtudes dignas de ninguém e muito menos de um juiz.²²

No domínio dos saberes especulativos caberia discutir-se a legitimidade da “tomada de uma posição” valorativa. Quando se trata da conduta e da prática, essa tomada de posição a respeito dos fins últimos da existência é por completo inevitável. E o mero intento de neutralidade é também uma forma de beligerância.²³

A “imparcialidade” do juiz consiste, apenas, em que, nos conflitos interindividuais, ele não pode “tomar partido”, devendo, antes, por força de sua posição institucional de “terceiro sobre as partes”, arbitrar essas disputas com a maior isenção possível.

Nesse contexto de uma “liberdade de opinião” vigiada, em que o debate precede e fomenta o consenso, mas não pode obtê-lo à força, sob pena de contradição, o órgão de decisão é um terceiro imparcial, de uma institucional instância autoritária – o juiz ou o tribunal –, a quem a sociedade investe de plenos poderes para, independentemente das opiniões de eventuais contendores, estabelecer o entendimento “correto”, e, por essa forma, encerrar quaisquer conflitos de interpretação.²⁴

Os pré-juízos de um indivíduo são – muito mais do que os seus juízos –, a realidade histórica do seu ser e, por isso, nenhum olhar sobre o mundo ou sobre nós mesmos estará imune à lente deformadora da subjetividade.²⁵

Toda exegese dirigida por preconceitos dogmáticos não ouve o que o texto está dizendo, mas fá-lo dizer o que ela quer ouvir, mas deve-se diferenciar essa questão da ausência de premissas, no sentido da ausência de preconceitos, da questão da ausência de premissas em outro sentido. Quanto a este é preciso dizer: não pode haver exegese livre de premissas. Não tem caráter fundamental o fato de ela não existir efetivamente em virtude de cada exegeta estar determinado por sua individualidade, isto é, por seu dons e seus pontos fracos. Ele justamente deve eliminar a sua individualidade neste sentido, para se educar a um ouvir de interesse puramente objetivo.²⁶

O olho que vê não é um mero órgão físico, mas uma forma de percepção condicionada pela tradição na qual seu possuidor foi criado.²⁷

O ponto de vista individual é o único ponto de vista a partir do qual nós podemos verdadeiramente olhar o mundo, porque a realidade – precisamente por ser realidade e se achar fora das nossas mentes individuais –, se nos apresenta tão-somente em perspectivas e só pode chegar até nós multiplicando-se em mil faces.²⁸

Não existe verdade objetiva em parte nenhuma; não há ninguém que veja a verdade sem ser com os olhos, e os olhos são sempre os olhos de alguém. Se eu quiser arrancar os olhos para ver as coisas como realmente são, não verei mais nada.²⁹

Minha vista, seja forte ou fraca, enxerga apenas a certa distância, e neste espaço eu vivo e ajo, a linha deste horizonte é o meu destino imediato, pequeno ou grande, a que não posso escapar. Assim, em torno a cada ser há um círculo concêntrico, que lhe é peculiar. De modo semelhante, o ouvido nos encerra num pequeno espaço, e assim também o tato. É de acordo com esses horizontes, nos quais, como em muros de prisão, nossos sentidos encerram cada um de nós, que *medimos* o mundo, que chamamos a isso perto e àquilo longe, a isso grande e àquilo pequeno, a isso duro e àquilo macio: a esse medir nós chamamos “perceber” – e tudo, tudo em si é erro!³⁰

Tudo o que nós vemos e/ou apreciamos ocorre sempre a partir de uma posição prévia – o lugar que, efetivamente, estamos ocupando no instante do evento cognitivo –, do que nos resultam uma visão prévia e uma concepção

prévia sobre a coisa objeto do nosso conhecimento. Rigorosamente, não vemos a coisa em si (nômeno ou númeno), mas apenas como essa coisa aparece ou se mostra para nós ou diante de nós (fenômeno), enfim, como nós a percebemos ou captamos.³¹

Em razão desse perspectivismo – um conceito que é proveniente da ótica, mas foi apropriado, fecundamente, pela hermenêutica filosófica –, embora o verdadeiro seja o todo, jamais captamos a coisa na sua totalidade, mas apenas em parte ou “desse ou daquele modo”, o que aponta, desde logo, para a necessidade de integração de outras perspectivas, que, embora igualmente parciais, nem por isso podemos dispensar se quisermos ampliar nosso horizonte visual e captar um pouco mais da realidade. É evidente que um objeto visual sempre aparece apenas a partir do seu “lado da frente”, restando obscurecidos os demais aspectos; assim como é intuitivo que o ponto cego que eu não vejo outro observador pode enxergar.³²

“Um ponto de vista é limitado em si mesmo. Ele nos entrega uma visão singular da paisagem. Apenas quando se combinam olhares complementares sobre a mesma realidade podemos ter um acesso mais complexo ao saber das coisas. Quanto mais complexo for o que queremos apreender, mais importante é ter diferentes pares de olhos, para que esses feixes de luz convirjam e possamos ver o Uno através do múltiplo. Essa é a natureza de uma verdadeira visão: une os pontos de vista já conhecidos e mostra outros que eram ignorados até então, permitindo que entendamos que todos são, de fato, partes da mesma coisa.”³³

Toda compreensão implica sempre uma pré-compreensão que, por sua vez, é prefigurada por uma tradição determinada em que vive o intérprete e que modela os seus preconceitos. A pré-compreensão constitui-se, aleatoriamente, pela integração de múltiplos fatores – biológicos, psicológicos, sociais e culturais – que, em conjunto, compõem a personalidade concreta de cada indivíduo, como unidade complexa e dinâmica, em permanente configuração. Nesse sentido, o homem não é, ele vai sendo isto e aquilo, porque está sujeito a constantes transformações, uma realidade que é, precisamente, nosso privilégio ontológico. Ninguém se banha duas vezes no mesmo rio.³⁴

A compreensão do sentido de qualquer enunciado linguístico pressupõe um pré-conhecimento, um pré-conceito ou uma presciência da “coisa” extralinguística a que esse enunciado se refere; por isso, a compreensão dos preceitos jurídicos pressupõe, igualmente, uma pré-compreensão da “coisa” Direito, da *juridicidade*, como algo que está *fora* do texto e para o que esse texto nos remete.³⁵

A pré-compreensão do jurista – com a qual ele penetra o texto a interpretar/aplicar –, é o resultado de um longo processo de aprendizagem, em que se incluem tanto os conhecimentos adquiridos na sua formação quanto posteriormente, com as últimas experiências profissionais e extraprofissionais, mormente as que dizem respeito a fatos e contextos sociais.³⁶

Destarte, o intérprete/aplicador do direito, como qualquer sujeito do conhecimento, apreende as coisas apenas sob suas condições pessoais e da

perspectiva em que se encontra em dado momento e lugar – necessariamente parcial e limitante da sua visão da *juridicidade* –, em decorrência dos seus preconceitos, sejam eles “positivos” ou “negativos”, como os veem, respectivamente, a Hermenêutica Filosófica e a Sociologia do Conhecimento.³⁷

Lançada sem maior reflexão, essa assertiva configura mera banalidade, para a qual a resposta adequada não é simplesmente “não, não é assim”, mas, antes, “sim, é verdade; mas, e depois? Que alternativas às correntes práticas interpretativas devemos assumir?” Por isso, o primordial objetivo de grande parte da ciência jurídica do século XX – e isto tanto no domínio continental como na cena jurídica especificamente anglo-americana –, foi justamente o de fugir à banalidade do perspectivismo e de apresentar propostas úteis e profícuas para lidar com a realidade existente.³⁸

No procedimento judicial, um pré-juízo é uma pré-decisão (= liminar), que se adota antes da sentença definitiva, com base na pré-compreensão de que, aparentemente (= *fumus boni iuris*), existe um direito e que esse direito deve ser imediatamente resguardado (*periculum in mora*). Preconceito não significa, portanto, de modo algum, falso juízo, pois está em seu conceito que ele possa ser valorado positiva ou negativamente. Noutra dizer, “o preconceito é uma opinião sem julgamento”.³⁹

Nessa linha, não é de causar espanto dizer-se que todo juiz – levado pela sua pré-compreensão do justo na causa a decidir –, sentencie antes e, só depois, trabalhando “para trás”, saia em busca de fundamentos que sustentem as suas decisões.⁴⁰

Em uma multiplicidade de hipóteses, é o juiz que faz a escolha do resultado, à luz de suas intuições, personalidade, preferências e preconceitos, e nem sempre adota os mesmos métodos de interpretação.⁴¹

Em razão disso, também no âmbito da experiência jurídica impõe-se assumirmos o pluralismo e a integração de perspectivas, se não como critério de verdade, ao menos como fórmula de redução de equívocos, para não tomarmos o todo pela parte – a parte que apreendemos do ponto de vista em que nos encontramos no momento da percepção – e, assim, bloquearmos o nosso entendimento. Por isso, em qualquer âmbito do conhecimento o intersubjetivismo ou intersubjetividade é o lema dos que desconfiam das suas certezas e se dispõem ao diálogo e à busca cooperativa da verdade.⁴²

A expressão intersubjetividade deve ser usada com cautela, porque juízos e conclusões pertencem sempre a “sujeitos” e não a “intersujeitos”; porque uma intersubjetividade só se estabelece quando cientistas – individualmente – intercambiam pela linguagem os resultados de suas reflexões e de seus experimentos; e, por fim, para que tais experiências sejam reputadas científicas, devem ocorrer em diversos indivíduos de modo semelhante e poderem ser repetidas.⁴³

O conhecimento resulta de três processos, que se corrigem entre si: a atitude de resolver problemas diante dos riscos impostos por um ambiente complexo; a justificação das alegações de validade diante de argumentos opostos; e um aprendizado cumulativo que depende do reexame dos próprios erros. Se o crescimento do conhecimento é uma função desses processos que interagem

entre si, é errôneo postular uma separação entre o momento “passivo” do “descobrir” e os momentos “ativos” de construir, interpretar e justificar. Não há necessidade nem possibilidade de “limpar” o conhecimento humano dos elementos subjetivos e das mediações intersubjetivas, ou seja, dos interesses práticos e dos matizes da linguagem.⁴⁴

A objetividade científica é a intersubjetividade do método científico, porque somente a convivência entre os “inimigos cordiais”, que se dedicam à ciência, permite a liberdade de crítica e de refutação, muito embora esse aspecto social da ciência seja negligenciado quase inteiramente pelos que se denominam sociólogos do conhecimento.⁴⁵

O conhecimento científico, como a linguagem, é intrinsecamente a propriedade comum de um grupo ou então não é nada.⁴⁶

“Aqueles que confiam demais em suas próprias ideias não estão preparados para fazer descobertas”.⁴⁷

“O homem que tivesse a impressão de *nunca* se enganar estaria enganado para sempre”.⁴⁸

Assim vistas as coisas, toda interpretação será apenas *uma* interpretação, entre muitas outras, igualmente possíveis e/ou aceitáveis, desde que se observem critérios mínimos de racionalidade, a cuja luz não se avalizam interpretações que se considerem manifestamente absurdas, até porque mesmo as valorações “pessoais” do aplicador do direito devem ter alguma penetração na comunidade a que são endereçadas e perante a qual ele deve justificar os seus critérios de valoração.⁴⁹

Só quando tiver esgotado todas as possibilidades de alcançar um julgamento metodicamente assegurado, sem que isto dê resultado, pode o juiz achar uma resolução de que dê contas apenas perante si próprio. Mas então deverá esclarecer enquanto tal a valoração que pessoalmente ele achou, pois mesmo tendo liberdade para decidir de conformidade com a sua consciência jurídica individual, esta há de ser formada com base em critérios comunitariamente compartilhados – a chamada consciência jurídica geral.⁵⁰

Por isso, quando o legislador editar normas incompreensíveis ou contraditórias, caberá ao intérprete/aplicador reconduzi-las à racionalidade, no momento da sua concretização, com base nos métodos e princípios da hermenêutica jurídica e na comunicação mútua entre a sua consciência jurídica individual e a consciência jurídica geral. Se a lei deve ser mais racional do que o legislador, cabe ao intérprete/aplicador ser mais racional do que a lei.⁵¹

A hermenêutica é racional, só que ela se ocupa com processos total ou parcialmente irracionais – como o processo da aplicação do direito –, conforme o seguinte lema: “tratar o irracional da forma mais racional possível”.⁵²

Todo enunciado jurídico, em tese, é plurinormativo, porque a sua linguagem é naturalmente aberta e não existe coincidência entre texto e norma, como evidenciam as mutações normativas, aquelas viragens de jurisprudência por via das quais, a partir de um mesmo texto, que se mantém inalterado ao longo do tempo, vão sendo extraídos significados distintos, mas igualmente

dotados de normatividade. O excesso de significados é a matéria prima com que trabalha o intérprete/aplicador.⁵³

Perante os tribunais, essa plurivocidade de sentidos – comum aos textos e às ações –, é trazida à luz do dia sob a forma de *conflitos de interpretações*, cujo deslinde aparece como um veredicto, um *dito verdadeiro*, imposto pela força do poder público, observado, é claro, o devido processo legal em sentido amplo. “As interpretações lutam lado a lado com os litigantes diante do tribunal”.⁵⁴

No começo da atividade hermenêutica está o texto da lei – só aparentemente claro e fácil de aplicar – e no final, se este existe, entretecida em torno do texto, uma teia de interpretações, restrições e complementações, que regula a sua aplicação no caso singular e que transmudou amplamente o seu conteúdo, a ponto de, em casos extremos, tornar esse texto quase irreconhecível. Um estranho resultado daquilo que o jurista se habituou a denominar simplesmente de aplicação das normas.⁵⁵

Por isso se afirma, no âmbito do direito, que a norma, como um *posterius* extraído do texto da lei, não é o pressuposto, mas o resultado da interpretação – o resultado do seu resultado –, ou seja, aquela regra de decisão que, afinal, vem a ser produzida pelo operador do direito, depois de trabalhar os enunciados jurídicos à luz das exigências do caso concreto, exigências essas que funcionam como vetores hermenêuticos guiados pela ideia de justiça em constante atualização. Afinal de contas, “todo Direito positivo é um intento de Direito justo”.⁵⁶

A compreensão, em geral, desenvolve-se de forma circular, o chamado círculo hermenêutico, em razão do que o significado antecipado em um todo se compreende pelas suas partes, mas é à luz do todo que essas partes adquirem a sua função esclarecedora. Noutros termos, o significado do todo depende do sentido das partes, cujo significado, por sua vez, só se manifesta corretamente no todo de que participa. Palavras soltas ou em estado de dicionário pouco ou nada significam até se integrarem em frases ou expressões – “não pensamos palavras, só pensamos frases” –, onde elas adquirem e, simultaneamente, transmitem significados. Por isso os dicionaristas – sabedores de que “um dicionário sem exemplos é um esqueleto” –, para mostrar os diversos significados de um vocábulo, citam proposições que ilustram essa pluralidade semântica.⁵⁷

A linguagem da pessoa, na sua atualidade, não está sujeita ao dicionário, mas é antes o dicionário que tem a tarefa de seguir a pista da palavra em exercício e catalogar os seus significados.⁵⁸

No âmbito do conhecimento jurídico, o *círculo hermenêutico* manifesta-se, pelo menos, sob três formas básicas. A primeira, na relação entre a pré-compreensão, como hipótese de interpretação, e o texto a ser interpretado; a segunda, na vinculação entre a norma e o sistema a que ela pertence; a terceira, finalmente, na implicação entre as normas, como fórmulas gerais e abstratas, e os fatos, como dados singulares e concretos.⁵⁹

A regra da interpretação sistemática comprova a presença do círculo hermenêutico no âmbito da experiência jurídica, onde, por força desse cânone hermenêutico, a fixação do sentido de uma norma, isoladamente considerada, exige a sua integração no conjunto de que participa – o ordenamento jurídico

–, cujo sentido, por sua vez, depende da conjugação do significado das partes que o constituem. É que, afinal, as normas jurídicas nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si, formando um sistema normativo.⁶⁰

Os textos constitucionais, pela sua estrutura normativo-material aberta e pelos seus objetivos macroinstitucionais, são os mais afeitos a interpretações expansivas e criadoras, sem que isso signifique liberdade para *usá-los* em vez de simplesmente *aplicá-los*, por mais amplo que seja o sentido que se possa atribuir ao verbo aplicar.⁶¹

Em sede de direitos fundamentais, cujas normas, extremamente abstratas, possuem múltiplos significados, mais do que de interpretação o de que se trata é de concretização dos respectivos enunciados, à luz dos métodos e princípios da chamada hermenêutica especificamente constitucional.⁶²

Superadas as controvérsias em torno dos melhores cânones hermenêuticos, firmou-se o entendimento de que, pela sua complexidade – sobretudo no âmbito constitucional –, a interpretação/aplicação dos modelos jurídicos exige que se conjuguem os diferentes métodos e princípios, num jogo concertado de complementações e restrições recíprocas, à luz das ideias de coerência do ordenamento e de unidade da Constituição.⁶³

Como proposições gerais não resolvem casos particulares e as decisões dependem de juízos ou intuições mais sutis do que qualquer articulada premissa maior, torna-se necessário formular normas individuais, normas de decisão ou normas do caso, para que se realize a justiça em sentido material, que outra coisa não é senão dar a cada um o que é seu. A essa luz, o Direito objetivo é a soma de todas as normas do caso.⁶⁴

Em certo sentido, na sua formulação legal, a norma jurídica, alheia às circunstâncias de cada caso, há de ser, por princípio, abstrata e geral e, não raro, por isso mesmo, necessariamente injusta. Quem semeia normas não pode colher justiça.⁶⁵

Os textos não saem prontos das mãos do legislador; antes contêm apenas critérios gerais de justiça, a serem particularizados e complementados pelos seus intérpretes/aplicadores, à luz do caso concreto. Por isso é que, modernamente, afirma-se que o direito compõe-se não apenas de normas, mas também do trabalho dos seus operadores, do que eles fazem com os enunciados normativos, uma concepção que repousa na distinção entre texto e norma e interpretação-atividade e interpretação-produto.⁶⁶

A essência do jurídico se revela no âmbito de um processo dialético, em que o *ser* do direito é o seu *vir a ser*, mas apenas na forma em que, afinal, ele efetivamente *vem a ser*, e não *antes* disso; um *ser devindo*, portanto, em desenvolvimento e configuração permanentes.⁶⁷

Uma interpretação definitiva parece encerrar uma contradição em si mesma, pois qualquer interpretação é algo que está sempre a caminho, que nunca se conclui, seja porque uma leitura, que até então se considerava adequada, mais adiante poderá vir a se mostrar incorreta, seja porque de acordo com a época em que vive o novo intérprete e com base no que então ele conhece, não se excluem outras interpretações, que, precisamente para aquela época

e para o que nela se sabe, serão melhores ou mais adequadas do que as anteriores, sem que essas novas formas de compreensão signifiquem a condenação, como erradas, de quantas se produziram anteriormente. A hermenêutica não chega nem pode chegar nunca a seu fim, porque o sentido é ilimitado e a sua compreensão tende ao infinito. A interpretação não tem ponto de chegada.⁶⁸

É ociosa, porque mal colocada, a questão sobre se a interpretação jurisprudencial é “ciência” ou “arte”. Se tomarmos como base o conceito “cientificista” de ciência, ela não pode ser considerada como ciência. O seu procedimento não é o de um pensamento que avança “linearmente”, como uma demonstração matemática ou uma cadeia lógica de conclusões, mas em “passos alternados”, que têm por objetivo o esclarecimento recíproco de um mediante o outro, e a confirmação ou rejeição, que dele decorre, de cada conjectura de sentido. Um procedimento tal requer permanentemente a mobilização das forças criadoras do espírito. Nisto se assemelha ao trabalho do artista. No entanto, não se trata de modelação ou configuração, mas de enunciados adequados sobre o conteúdo e o alcance das normas. Tais enunciados, como qualquer enunciado, estão submetidos à exigência de “correção”. O fato de nem sempre serem capazes de satisfazer esta pretensão não modifica nada a esse respeito. “Correção” não significa aqui uma verdade intemporal, mas correção para *esta* ordem jurídica e para *este* momento. Enquanto atividade conduzida metodicamente, que está dirigida a obter resultados “corretos”, ou seja, adequados, a interpretação só é atividade científica se nos libertarmos da estreiteza do conceito científicista de ciência.⁶⁹

O sentido supra-histórico de uma obra do espírito é recriado a cada geração; a história de uma ideia jurídica não chega ao seu fim pelo fato de ter sido concretizada em uma lei; a história ulterior de suas diversas interpretações não é somente a história dos equívocos em torno do seu significado ou das errôneas maneiras de compreendê-la. Não existe última palavra ou coisa julgada em nenhum domínio do conhecimento.⁷⁰

Por isso é que se diz, igualmente, que na sua concreta forma de existir, o direito é aquele que vai sendo “declarado” pelos juízes e tribunais, no curso de um processo de realização e que, sem o problema suscitado a partir do intérprete/aplicador, em situações hermenêuticas concretas, as normas jurídicas permanecem genéricas e estáticas, aguardando que alguém a tanto legitimado declare ter ocorrido a sua hipótese de incidência para que, aí sim, essas normas entrem efetivamente em vigor.⁷¹

Rigorosamente, portanto, “não existe norma jurídica, senão norma jurídica interpretada”, ou seja, preceito formalmente criado e materialmente concretizado por todos quantos integram as estruturas básicas constituintes de qualquer sociedade pluralista.⁷²

A escrita é apenas uma forma que produz uma diferença entre o corpo do texto e a interpretação, entre a literalidade do escrito e o espírito da lei. Não existe nenhuma fixação por escrito do direito vigente que não origine uma interpretação. Ambas são produzidas, simultaneamente, como uma forma de dois lados. No instante mesmo em que se escrevem os textos origina-se, daí, um problema de interpretação.⁷³

“A gente pensa uma coisa, acaba escrevendo outra e o leitor entende uma terceira coisa... e, enquanto se passa tudo isso, a coisa propriamente dita começa a desconfiar que não foi propriamente dita.”⁷⁴

O teor literal de uma disposição é apenas a “ponta do iceberg”; todo o resto – talvez o mais importante –, é constituído por fatores extralinguísticos, sociais e estatais, que mesmo se o quiséssemos não poderíamos fixar nos textos jurídicos, no sentido da garantia da sua pertinência.⁷⁵

Diante da abertura/abstração dos enunciados jurídicos, a rigor não se pode, *a priori*, falar em norma aplicável; esta será sempre aquela que, afinal, for construída e aplicada, pelos intérpretes/aplicadores – como *regra de decisão* – à luz das exigências do caso.⁷⁶

Essa liberdade de elaboração de normas, entretanto, não autoriza os seus intérpretes/aplicadores a desconstruir o texto, seja porque a presença física da palavra é inultrapassável; seja porque o texto é o portador do significado; seja, enfim, porque o texto não é “um piquenique para onde o autor leva as palavras, e os leitores, o sentido”. Afinal, se “é necessário que alguma coisa seja para que alguma coisa seja dita”, então, parece óbvio que sem um texto como objeto e ponto de partida da interpretação, não há o que se interpretar e, por via de consequência, tampouco o que se apresentar como resultado ou produto da atividade hermenêutica.⁷⁷

Por isso, aqueles – e não são poucos – que se comprazem em identificar o direito constitucional dos Estados Unidos com a jurisprudência da sua Corte Suprema, ficam na obrigação de explicar se a vida jurídica norte-americana teria sido a mesma caso tivesse existido apenas esse tribunal e não, também, a Constituição, o texto sobre o qual a corte construiu a sua jurisprudência. Então, apesar de óbvia, mostra-se oportuna a advertência de que “sem autor não chegam a existir nem texto nem leitor”.⁷⁸

Pela mesma razão, parece mais sensato dizer-se que, à luz da experiência judicante, o Direito Constitucional é tanto aquilo que prescreve o texto da Lei Maior, quanto a bagagem de padrões hermenêuticos desse bloco normativo, que vai se incorporando na jurisprudência constitucional.⁷⁹

No mesmo contexto, diz-se, igualmente, que o Direito Constitucional é um conjunto de *materiais de construção*, mas que o edifício concreto, que daí resulta, não é obra da Constituição em si mesma – até porque também ela está em permanente (*re*) *construção* –, mas de uma política constitucional que verse a respeito das possíveis combinações desses materiais.⁸⁰

A Constituição aparece, no atual constitucionalismo, como um “núcleo de princípios” e não apenas como um somatório de preceitos ou disposições, ou seja, ela é uma Constituição *constituenda*, uma Constituição que dogmática e jurisprudencialmente se descobre e se constrói, por contraposição a uma Constituição textualmente cristalizada/acabada. A Constituição – entendida como ordem jurídica fundamental do Estado e da Sociedade –, é obra necessariamente inconclusa, em permanente elaboração, no âmbito de uma sociedade aberta e de um processo público, de que participam todos os que se disponham a viver constitucionalmente.⁸¹

As constituições, como documentos vivos e abertos à ação do tempo, estão sujeitas ao *panta rhei*, à lei da eterna transformação, seja formalmente, através de emendas, reformas ou revisões, seja materialmente, mediante mutações normativas ou novas leituras dos seus enunciados. Na medida da sua força normativa – por sua própria natureza e função, todas as constituições possuem esse atributo em alguma medida –, ao mesmo tempo em que se modificam, elas vão modificando a realidade em que emergem e sobre a qual atuam, numa fecunda interação dialética entre a realidade constitucional e o texto constitucional; entre o âmbito normativo e o programa normativo; enfim, entre a infraestrutura social e a superestrutura jurídica.⁸²

Reconhecido e proclamado, no âmbito da filosofia, o caráter paradigmático da hermenêutica jurídica para as ciências do espírito, e, nos domínios do direito, o caráter nuclear e seminal do conhecimento da Constituição para todos os saberes jurídicos, parece lícito dizer-se que a hermenêutica constitucional transformou-se na teoria do conhecimento jurídico ou, se preferirmos, no conhecimento do conhecimento do direito, porque incumbe a ela – ciência de si mesma – a supertarefa de interpretar as diferentes interpretações do fenômeno jurídico, a partir da análise crítica das múltiplas leituras da lei fundamental e dos vários mundos constitucionais que podem emergir dessas leituras.⁸³

Se o direito, em geral, deve ser estável sem ser estático, e dinâmico sem ser frenético, com maior razão haverá de o ser o Direito Constitucional, em cujo âmbito, por sua abertura para o político – assim como ocorreu na atual Teoria do Estado –, a categoria tempo irrompeu de vez, substituindo paradigmas velhos e estáticos por categorias modernas e dinâmicas.⁸⁴

Guardar a Constituição, portanto, não é protegê-la contra a ação do tempo – o que a faria definhar e morrer –, mas fazê-la reagir e funcionar diante das *tensões sociais*, testando ao limite a sua força normativa, para ver se os seus comandos ordenam, efetivamente, o processo político ou não passam de simulacros de constituição. ☐

NOTAS

- 1 Kant, *apud* Karl Popper. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia/São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2º volume, 1974, p. 221.
- 2 Karl Popper. *O Mito do Contexto*. Lisboa: Edições 70, 1999, p. 125 e 191.
- 3 Friedrich Schlegel. *O Dialeto dos Fragmentos*. São Paulo: Iluminuras, 1997, p. 60; Benedito Nunes. *A Filosofia Contemporânea*. São Paulo: Ática, 1991, p. 100/101, e *Hermenêutica e Poesia*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999, p. 40, 55 e 58
- 4 José Ortega y Gasset. *El nivel de nuestro radicalismo*, in *Obras Completas*. Madrid: Revista de Occidente, Tomo VIII, 1965, p. 282: “Solo hay una actividad en que el hombre puede ser radical. Se trata de una actividad en que el hombre, quiera o no, no tiene más remedio que ser radical: es la filosofía. La filosofía es formalmente radicalismo porque es el esfuerzo para descubrir las raíces de lo demás, que por sí no las manifiesta, y en este sentido no las tiene. La filosofía proporciona a hombre y mundo sus defectivas raíces”, e *¿Que es Filosofía?*, in *Obras Completas*. Madrid: Revista de Occidente, Tomo VII, 1964, p. 335/336; Luis Recaséns Siches. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México: Porrúa, 1965, p. 18; Hans-Georg Gadamer. *Hermenêutica em re-*

- trospectiva. A virada hermenêutica*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007, p. 24; Jürgen Habermas *A Filosofia como guardador de lugar e como intérprete*, in *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989, p. 17/35.
- 5 Friedrich Nietzsche. *Fragmentos finais*. Brasília: Editora da UnB, 2002, p. 157; Duda Machado. *Friedrich Nietzsche – Breviário de Citações, Fragmentos e Aforismos ou Para Conhecer Nietzsche*. São Paulo: Landy Editora, 2006, p. 84; Gianni Vattimo. *A tentação do realismo*. Rio de Janeiro: Lacerda Editores e Instituto Italiano di Cultura, 2001, p. 17, e *Más allá de la interpretación*. Barcelona: Paidós, 1995, p.41; Jürgen Habermas. *Verdade e Justificação*. São Paulo: Loyola, 2004, p. 38 e 45, e *A Ética da Discussão e a Questão da Verdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2004, p. 55/58; Michel Foucault. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: PUC/NAU, 1996, p. 71/72; Luis Díez Picazo. *Experiencias jurídicas y Teoría del Derecho*. Barcelona: Ariel, 1973, p. 219.
 - 6 J.J. Moreso & J.M. Vilajosana. *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid: Marcial Pons, 2004, p. 180.
 - 7 Hans-Georg Gadamer. *Texto e interpretação, in Verdade y Método*. Salamanca: Sígueme, vol. 2, 1994, p. 328.
 - 8 Jürgen Habermas. *A ética da discussão e a questão da verdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p.55.
 - 9 Miguel Reale. *Estudos de Filosofia e Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 72/82;; C.A. Lúcio Bittencourt. *A interpretação como parte integrante do processo legislativo, in Revista do Serviço Público*, ano 5, dez. 1942, v. IV, n. 3, p. 121-127.
 - 10 Karl Engisch. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. Lisboa: Gulbenkian, 1988, p.87.
 - 11 Voltaire, *apud* Marina Gascón Abellán. *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba*. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 31.
 - 12 Marina Gascón Abellán. *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba*, cit., p. 50/51.
 - 13 José Puig Brutau. *La jurisprudencia como fuente del derecho*. Barcelona: Bosch, s/d, p. 62/63; Marina Gascón Abellán. *Los hechos en el derecho. Bases argumentales de la prueba*. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 49/50.
 - 14 Michel Foucault. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: PUC, 1996, p. 71/72.
 - 15 Neil MacCormick. *Retórica e o Estado de Direito*. Rio de Janeiro: Campus, 2008, p. 289.
 - 16 Gilles-Gaston Granger. *A Ciência e as Ciências*. São Paulo: Unesp, 1994, p. 48.
 - 17 Karl Popper. *O Mito do Contexto*. Lisboa: Edições 70, 1999, p. 114; *Conhecimento Objetivo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999, p. 75, *A lógica da pesquisa científica*. São Paulo: Cultrix, 1980, p. 120, e *La miseria del historicismo*. Madrid: Taurus/Alianza, 1961 e 1973, p.111, e Popper –Textos escolhidos. David Miller (Org.). Rio de Janeiro: Contraponto/ Editora PUC, 2010, p. 47 e 83.
 - 18 Richard Rorty. *Objetivismo, relativismo e verdade*. Rio de Janeiro: Dumará, 2002, p. 41; Hans-Georg Gadamer. *Verdade y Método*. Salamanca: Sígueme, 1993, p. 454, e *O problema da consciência histórica*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 57; Hans-Georg Gadamer. *Le Problème de la Conscience Historique*. Paris, Éditions du Seuil, 1996, p. 74. Karl Jaspers. *Origen y Meta de la Historia*. Madrid: Revista de Occidente, 1950, p. 294; Karl-Otto Apel. *Teoría de la verdad y ética del discurso*. Barcelona, Ediciones Paidós – I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 1995, p. 47; Konrad Hesse. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 61/62.
 - 19 Luigi Ferrajoli. *Derecho y razón*. Madrid: Editorial Trottra, 1998, p. 57.
 - 20 Arthur Kaufmann. *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 101 e 181; *Hermenéutica y Derecho*. Granada: Comares, 2007, p. 16, Nota 48; e

- A problemática da filosofia do direito ao longo da história*, in A. Kaufmann e W. Hase-mer (Organizadores). *Introdução à Filosofia do Direito e à Teoria do Direito Contemporânea*. Lisboa: Gulbenkian, 2ª edição, 2009, p. 151.
- 21 Arthur Kaufmann. *Hermenéutica y Derecho*. Granada: Comares, 2007, p. 12; Hannah Arendt. *A Vida do Espírito*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1993, p.19; Miguel Reale. *Teoria Tridimensional do Direito – Situação Atual*. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 123.
- 22 Eugenio Raúl Zaffaroni. *Estructuras judiciales*. Buenos Aires: EDIAR, 1994, p. 109.
- 23 José Maria Martínez Doral. *La estructura del conocimiento jurídico*. Pamplona: Universidad de Navarra, 1963, p. 128.
- 24 A. Castanheira Neves. *O actual problema metodológico da realização do Direito*, in Di-gesta. Coimbra: Coimbra Editora, vol. 2, 1995, p. 275.
- 25 Hans-Georg Gadamer. *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme, vol. 1, 1993; *Verdade e Método*. Petrópolis-RJ: Vozes, vol. 1, 1997, p. 416.
- 26 Rudolf Bultmann. *Crer e compreender: ensaios selecionados*. São Leopoldo: Sinodal, 2001, p. 364.
- 27 Ruth Benedict, *apud* Leonard Mlodinov, in *Subliminar*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013, p. 39.
- 28 José Ortega y Gasset. *Verdad y Perspectiva*, in *El Espectador. Obras Completas*. Madrid: Revista de Occidente, Tomo II, 1963, p.18/19.
- 29 Gianni Vattimo. *Entrevista publicada no Caderno Mais!* do jornal “Folha de S. Paulo”, edição de 2/6/2002.
- 30 Friedrich Nietzsche. *Na prisão*, in *Aurora*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004, Livro II, tópico 117, p.90; Wayne Morrison. *Filosofia do Direito. Dos gregos ao pós-modernismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2006, p. 347/348.
- 31 Martin Heidegger. *Ser e Tempo*. Petrópolis: Vozes. 2. ed., 1988, Parte I, p. 206/207; Nota Explicativa 51, p. 323.
- 32 G.W.F. Hegel. *Fenomenologia do Espírito*. Petrópolis-RJ: Vozes, Parte 1, 1992, p. 31; Reinhold Zippelius. *Filosofia do Direito*. Lisboa: Quid Juris Sociedade Editora, 2010, p. 38/39; Hans-Georg Gadamer. *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme, vol. I, 1993, p. 235, e *Hermenéutica em retrospectiva. A virada hermenéutica*. Petrópolis-RJ, 2007, p. 310; Marcelo Neves. *Transconstitucionalismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 298.
- 33 Benjamín Labatut. *Quando deixamos de entender o mundo*. São Paulo: Todavia, 2022, p. 76/80.
- 34 José Ortega y Gasset. *Obras Completas*. Madrid: Revista de Occidente, vol. VI, 1964, p. 39 e 42; Luis Recaséns Siches. *Tratado General de Filosofia del Derecho*. México: Por-rua, 1965, p. 127/130 e 257/259, e *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Glo-bo, 1965, vol. I, p. 143/150. Heráclito de Éfeso, *apud* Giovanni Reale & Dario Antiseri. *História da Filosofia*. São Paulo, Edições Paulinas, vol. I, 1990, p. 35/38; Julián Marías. *Historia de la Filosofía*. Madrid: Revista de Occidente, 1968, p. 26/28; e Rodolfo Mon-dolfo. *O Pensamento Antigo*. São Paulo: Mestre Jou, vol. I, 1964, p. 46/47; Hans-Georg Gadamer. *Verdade e Método*. Petrópolis-RJ: Vozes, vol. 1, 1997, p. 441, e *O problema da consciência histórica*. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 13; Oswald Spengler. *Heráclito*. Buenos Aires: Editorial Struhart, 1991, p. 37/47.
- 35 J. Baptista Machado. *Introdução do Direito e ao Discurso Legitimador*. Coimbra: Alme-dina, 1989, p.205/218; Inocência Mártires Coelho. *Constituição: Conceito, Objeto e Ele-mentos*, in Revista de Informação Legislativa n.º 116, out./dez.1992, p. 5/20.
- 36 Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Gulbenkian, 4. ed., 2005, p. 288/289.
- 37 Hans-Georg Gadamer. *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme, vol. I, 1993, p. 337/308 e 344/360; *Verdade e Método*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997, p. 407/408 e 416//436. So-

- bre as origens sociais do pensamento, ver Karl Mannheim. *Ideologia e Utopia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1968; Karl Mannheim, Wright Mills e Robert Merton. *Sociologia do Conhecimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967; Robert Merton. *La Sociologia del Conocimiento*, in *Sociologia del Siglo XX*. Georges Gurvitch & Wilbert E. Moore. Barcelona: El Ateneo, 2. ed., 1965, tomo I, p. 337/373; Franco Crespi & Fabrizio Fornari. *Introdução à Sociologia do Conhecimento*. Bauru-SP: EDUSC, 2000, e Adam Schaff. *História e Verdade*. São Paulo: Martins Fontes, 4. ed., 1987. Sobre os diversos sentidos e funções de ideologia, ver Luis Villoro. *El concepto de ideología*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985. Sobre o papel da pré-compreensão na experiência hermenêutica, ver Hans-Georg Gadamer. *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme, 1993, p. 331/377. Para um estudo multidisciplinar sobre a presença e o papel dos elementos inatos e dos adquiridos na formação e desenvolvimento dos indivíduos, ver Jean-François Skrzypczak. *O Inato e o Adquirido – Desigualdades “Naturais” e Desigualdades Sociais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. Roger Garaudy. *Para conhecer o pensamento de Hegel*. Porto Alegre: L & PM, 1983, p. 47.
- 38 Joana Aguiar e Silva. *A prática judiciária entre direito e literatura*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 99/100.
- 39 Hans-Georg Gadamer. *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme, vol. 1, 1993, p. 337, e *Verdade e Método*. Petrópolis-RJ: Vozes, vol. 1, 1997, p. 407; Voltaire. *Dicionário Filosófico*. São Paulo: Livros Escala, 2008, verbete *Preconceitos*, p. 428/430.
- 40 Jerome Frank, *Derecho e incertidumbre*. México: Fontamara, 2001, p. 92.
- 41 Luís Roberto Barroso. *A judicialização da vida*. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 66 e 69.
- 42 Arthur Kaufmann. *Filosofia del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 1999, p. 104 e 519/521; Jürgen Habermas. *Teoria de la acción comunicativa*. Madrid: Taurus, 1988, Tomo I, p. 46; Karl Popper. *O Mito do Contexto*. Lisboa: Edições 70, 1999, p. 177; Karl Popper. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: EDUSP/Itatiaia, vol. 2, 1974, p. 224, 225 e 227; Hans-Georg Gadamer. *Verdad y método*. Salamanca: Sígueme, vol. 1, 1993, p. 335 e 463; Jean Grondin. *Hans-Georg Gadamer. Una biografía*. Barcelona: Herder, 2000, p. 363, Nota 46, e p. 435, Nota 43.
- 43 Albert Keller. *Teoria Geral do Conhecimento*. São Paulo: Edições Loyola, 2009, p. 54 e 208.
- 44 Jürgen Habermas. *A ética da discussão e a questão da verdade*. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p.57.
- 45 Karl Popper. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: EDUSP/Itatiaia, vol. 2, 1974, p. 225.
- 46 Thomas S. Kuhn. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000, p. 257.
- 47 Claude Bernard, *apud* Karl Popper, in Popper – Textos escolhidos, cit., p. 83.
- 48 Gaston Bachelard. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996, p. 295,
- 49 Martin Golding. *Filosofia e Teoria do Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010, p. 32 e 54/55.
- 50 Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Gulbenkian, 1989, p. 272/273 e 418, Nota 70.
- 51 Manuel Calvo García: “Frente a uno de los postulados más característicos de la concepción metodológica tradicional, las teorías de la argumentación defienden que *el legislador real no es racional* o, lo que es igual, que no hace leyes perfectas que prevean soluciones claras y no contradictorias para cualquier caso hipotético que pueda producirse, y que, por lo tanto, quines tienen que ser racionales son los juristas,

- quienes interpretan y aplican la ley". *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*. Madrid: Tecnos, 1994, p. 217; Manuel Atienza. *Contribución a una teoría de la legislación*. Madrid: Civitas, 1997, p.95/100; Miguel Reale. *Estudos de Filosofia e Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1978, p.72/82. Com o objetivo, entre outros, de racionalizar a produção das leis em nosso sistema jurídico, foi editada a Lei Complementar 95, de 26/12/98, alterada pela Lei Complementar 107, de 26/4/01, contendo regras de técnica legislativa que, se obedecidas, facilitarão a compreensão dos comandos legais e, conseqüentemente, a sua interpretação/aplicação; Giuseppe Zaccaria. *Razão jurídica e interpretación*. Madrid: Civitas, 2004, p.98; Arthur Kaufmann. *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 169, e *Hermenéutica y Derecho*. Granada: Comares, 2007, p. 98.
- 52 Arthur Kaufmann. *Filosofía del Derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 88 e 103.
- 53 Herbert L. A. Hart. *El concepto de Derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992, p.155/169; Helmut Coing. *Elementos Fundamentais da Filosofia do Direito*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, p. 329; Friedrich Müller. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 45/46 e 48; Umberto Eco. *Semiótica e Filosofia da Linguagem*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001, p. 29; Miguel Reale. *Gênese e Vida dos Modelos Jurídicos – Problemas de Semântica Jurídica, in O Direito Como Experiência*. São Paulo: Saraiva, 1968, p. 209/218.
- 54 Paul Ricoeur. *Do Texto à Acção*. Porto-Portugal: RÉS-Editora, s/d, p. 206; Ronald Dworkin. *O império do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 110.
- 55 Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Gulbenkian, 6. ed., 2012, p.294.
- 56 Rudolf Stammler. *Tratado de Filosofía del Derecho*. Madrid: Réus, 1930, p. 241, Nota 4; Luis Recaséns Siches. *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México: Porrúa, 1965, p. 70; Luis Legaz y Lacambra. *Filosofía del Derecho*. Barcelona: Bosch, 1972, p. 354; Gustav Radbruch. *Arbitrariedad Legal y Derecho Supralegal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1962, p. 38; e Josef Esser. *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado*. Barcelona: Bosch, 1961, p. 149/150 e Nota 108.
- 57 Friedrich D.E.Schleiermacher. *Herméneutique*. Alençon: CERF/PUL, 1989, p. 173 e segs.; *Hermenêutica*. Petrópolis-RJ: Vozes, 1999, p. 46 e segs.; Hans-Georg Gadamer. *Verdad y Método*. Salamanca: Sígueme, vol. 1, 1993, p. 227 e segs.; *Verdade e Método*. Petrópolis-RJ: Vozes, vol. 1, 1997, p. 275 e segs.; Emilia Steuerman. *Os limites da razão*. Rio de Janeiro: Imago, 2003, p. 94; e *Nouveau Petit Larousse Illustré, Epigrafe*. Paris: Librairie Larousse, 1926; Roland Barthes. *O prazer do texto*. Lisboa: Edições 70, 1997, p. 95.
- 58 Georges Gusdorf. *A Palavra*. Lisboa: Edições 70, 2010, p. 39.
- 59 Robert Alexy. *Teoría del discurso y derechos humanos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1995, p. 39/44.
- 60 Norberto Bobbio. *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Temis, 1987, p. 3.
- 61 Umberto Eco. *Os limites da interpretação*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995, p. 14/15; Hans-Georg Gadamer. *Estética y hermenéutica*. Madrid: Tecnos, 2006, p. 60/61; e Eric Buysens. *Semiologia & Comunicação Linguística*. São Paulo: Cultrix/EDUSP, 1972, p. 55.
- 62 Ernst-Wolfgang Böckenförde. *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1993, p. 126/127.
- 63 J.J. Gomes Canotilho. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra, Almedina, 1998, p. 1084; Claus-Wilhelm Canaris. *Pensamento Sistemático e Conceito de Siste-*

- ma na Ciência do Direito*. Lisboa, Gulbenkian, 1989, p. 88/99; Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Gulbenkian, 1989, p. 579: “É decisivo, por outro lado, que o pensamento não procede aqui ‘linearmente’, só num sentido: o princípio esclarece-se pelas suas concretizações e estas pela sua união perfeita com o princípio”.
- 64 César Arjona Sebastià. *Los votos discrepantes del juez O.W. Holmes*. Madrid: Iustel, 2006, p. 80; Henri De Page. *De l’interprétation des lois*. Bruxelas: Swinne (reimp, 1978, p. 65; Hans Kelsen. *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM, 1969, p. 159, e *Teoria Pura do Direito*. Coimbra: Arménio Amado, vol. II, 1962, p.105; Eugen Ehrlich. *Fundamentos da Sociologia do Direito*. Brasília: Editora da UnB, 1986, p. 135/149, e Wolfgang Fikentscher, *apud* António Cortês. *Jurisprudência dos princípios*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2010, p. 69.
- 65 ‘Aurelio Menéndez Menéndez. *Sobre lo jurídico y lo justo, in Eduardo García de Enterría & Aurelio Menéndez Menéndez. El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*. Madrid: Civitas, 2000, p. 76; Max Ernst Mayer. *Filosofía del Derecho*. Barcelona: Labor, 1937, p. 181.
- 66 Elías Díaz. *Curso de Filosofía del Derecho*. Madrid: Marcial Pons, 1998, p. 22; Francesco Viola & Giuseppe Zaccaria. *Derecho e interpretación. Elementos de teoría hermenéutica del derecho*. Madrid: Dykinson, 2007, p. 121.
- 67 Roberto Lyra Filho. *Desordem e Processo: um posfácio explicativo, in Desordem e Processo: estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1986, p. 289/315; Hans-Georg Gadamer. *A ideia do bem entre Platão e Aristóteles*. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 115; Friedrich Nietzsche. *Más Allá Del Bien y del Mal*. Madrid: M.E. Editores, 1993, p. 193: “O alemão não é, ele devém, ‘desenvolve-se. Esta é a razão pela qual o termo ‘desenvolvimento’ constitui o achado certo que caracteriza os alemães dentro do amplo campo das fórmulas filosóficas”.
- 68 Hans-Georg Gadamer. *A razão na época da ciência*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983, p. 71; Emilio Betti. *A hermenêutica como método geral das ciências do espírito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 70/71; Gregorio Robles. *Introducción a la teoría del derecho*. Barcelona: Debate, 2003, p. 192; Giovanni Reale & Dario Antiseri. *Hans-Georg Gadamer e a Teoria da Hermenêutica, in História da Filosofia*. São Paulo: Edições Paulinas, vol. III, 1991, p. 630; Umberto Eco. *Semiótica e Filosofia da Linguagem*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001, p. 243; José Lamego. *Hermenêutica e Jurisprudência*. Lisboa: Fragmentos, 2000, p. 182 e Nota 12. Sobre abertura/mudança/controvérsias/conflitos/correções de entendimento, no âmbito da hermenêutica jurídica, ver, por exemplo, a *Súmula 343 do STF*: “Não cabe ação rescisória por ofensa a literal disposição de lei, quando a decisão rescindenda se tiver baseado em texto legal de *interpretação controvertida* nos tribunais”. “Ainda que a jurisprudência do STF venha a fixar-se em sentido contrário, não cabe a ação rescisória (RE 91.369)”. Roberto Rosas. *Direito Sumular*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 146/147.
- 69 Karl Larenz. *Metodologia da Ciência do Direito*. Lisboa: Gulbenkian, 2012, p. 443/444.
- 70 Gustav Radbruch. *Introdução à Ciência do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 216/218; *Filosofía del Derecho*. Madrid: Revista de Derecho Privado, 3. ed., 1952, p. 147/148; *Filosofía do Direito*. Coimbra: Arménio Amado, vol. 1, 1961, p. 271/274. Josef Esser. *Principio y norma en la elaboración jurisprudencial del derecho privado*. Barcelona: Bosch, 1961, p. 329,
- Nota 96. Manuel A. Domingues de Andrade. *Ensaio sobre a Teoria da Interpretação das Leis*. Coimbra: Arménio Amado, 1963, p. 16/22. Hannah Arendt. *A Vida do Espírito*. Rio de Janeiro: Relume Dumara, 1993, p. 43 e 48; Chaim Perelman. *Ética e Direito*. São

- Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 386; Karl Popper. *Conhecimento Objetivo*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1999, p. 63.
- 71 Arthur Kaufmann & Winfried Hassemer. *El pensamiento jurídico contemporáneo*. Madrid: Debate, 1992, p. 49.
- 72 Peter Häberle. *Pluralismo y Constitución*. Madrid: Tecnos, 2002, p. 86/98.
- 73 Niklas Luhmann. *El derecho de la sociedad*. México: Herder/Universidad Iberoamericana, 2005, p. 425/426.
- 74 Mario Quintana. *Pensamentos, in Do Caderno H*. Porto Alegre: Editora Globo, 1973, páginas diversas.
- 75 Friedrich Müller. *Métodos de Trabalho do Direito Constitucional*. Porto Alegre: Síntese, 1999, p. 45.
- 76 A. Castanheira Neves. *Metodologia Jurídica. Problemas fundamentais*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1993, p. 166/176.
- 77 Paul Ricoeur. *Ensaio de Interpretação Bíblica*. São Paulo: Novo Século, 2004, p. 63; Joana Aguiar e Silva. *A prática judiciária entre direito e literatura*. Almedina: Coimbra, 2001, p. 128; Umberto Eco. *Os limites da interpretação*. São Paulo: Perspectiva, 1995, p. 33; e Castanheira Neves. *O Actual Problema Metodológico da Interpretação Jurídica – I*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003, p. 272.
- 78 Sebastián Soler. *Interpretación de la ley*. Barcelona: Ariel, 1962, p. 89/90; Joana Aguiar e Silva. *A prática judiciária entre direito e literatura*. Coimbra: Almedina, 2001, p. 90, Nota 202.
- 79 Juan Fernando López Aguilar. *Lo constitucional en el Derecho: sobre la idea e ideas de Constitución y Orden Jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 60.
- 80 Gustavo Zagrebelsky. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta, 1999, p. 13.
- 81 António Cortês. *Jurisprudência dos princípios*, cit., p. 73/74; Peter Häberle. *El concepto de Constitución. "Concepción mixta de Constitución"*, in *El Estado constitucional*. México: UNAM, 2001, p. 3; e José Adércio Leite Sampaio. *A Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 208/217.
- 82 Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel, 1976, p. 164, 216/222; Karl Marx e Friedrich Engels, *Cartas filosóficas e o Manifesto Comunista de 1848*, São Paulo: Editora Moraes, 1987, p. 39-54.
- 83 Hans-Georg Gadamer. *Verdad y método*. Salamanca: Sígueme, v. I. p. 396/414; *Verdade e método*. Petrópolis-RJ, v. 1, 1997. p. 482/505; Edgar Morin. *O método 3: O conhecimento do conhecimento*. Porto Alegre: Editora Sulina, 2005; Andrés Ortiz-Osés. *Antropología hermenéutica*. Andrés Ortiz-Osés. *Antropología hermenéutica*. Lisboa: Escher, 1989, p. 67; Gustavo Just. *Interpréter les théories de l'interprétation*. Paris: L'Harmattan. 2005; José Juan Moreso. *La indeterminación del derecho y la interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 1997. p. 167/171.
- 84 Konrad Hesse. *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1983, p. 10; Miguel Reale. *A dinâmica do Direito numa sociedade em mudança, in Estudos de Filosofia e Ciência do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1978, p. 52.



INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO é Doutor em Direito pela UnB. Professor Titular do Programa de Pós-Graduação de Mestrado e Doutorado do Centro Universitário de Brasília – UniCeub.



A crescente Emenda de Relator

■ POR REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA

“A República impõe a transparência dos atos governamentais, sua fiscalização e controle. Coisas que faltam às emendas de relator. Há inúmeros sentidos na expressão republicana. Em seu cerne, no entanto, estão a responsabilidade do governante, a periodicidade do exercício de mandatos, a prestação de contas, a sujeição à fiscalização e controle, ao lado da transparência dos atos e despesas realizadas. Sem isso, não se tem República”.

O QUE É O ORÇAMENTO?

Poder de iniciativa. A Comissão Mista de Orçamento (funcionamento disciplinado pelo Ato Conjunto n. 1 do Congresso Nacional. 40 membros (30 deputados e 10 senadores) que alteram entre si a presidência e a relatoria. A disciplina é do Regimento Comum.

Atribuições: Art. 166. O parágrafo 1º estabelece as atribuições da Comissão. Cabíveis são emendas (parágrafo 2º do art. 166). A aprovação das emendas depende da a) compatibilidade com o PPA e com a LOA; b) indiquem recursos mediante *anulação de despesas*, vedadas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos, b) serviço da dívida e c) transferências tributárias. O parágrafo 4º inadmite sua aprovação quando incompatíveis com o PPA.

As emendas são apresentadas junto á CMO que emite sobre elas parecer e são apreciadas “pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional” (parágrafo 3º do art. 166).

AS EMENDAS APRESENTADAS DURANTE A DISCUSSÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA

SÓ CABEM AS EMENDAS DURANTE A TRAMITAÇÃO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.

A FIGURA DESCONCERTANTE

Emendas do relator. Figura desconcertante instituída há pouco tempo e que tem chamado a atenção de imprensa e dos especialistas é a denominada *emenda de relator* acrescentada às emendas individuais e de bancada para movimentação de verbas orçamentárias. NÃO EXISTEM EMENDAS DE RELATOR.

A proposta orçamentária é privativa do Chefe do Poder Executivo encaminhada à apreciação do Congresso Nacional. Cabe-lhe reunir as sugestões dos demais poderes e elaborar uma *única proposta*. É ele quem detém a previsão das receitas que deverão ser executadas no exercício seguinte no atendimento das necessidades públicas. Os parlamentares deliberam na Comissão Mista sobre os gastos, efetua as alterações que entender cabíveis e aprova o projeto. Após, cabe ao plenário sua aprovação.

O orçamento, anteriormente tido como peça ficcional, passa a adquirir importância fundamental na estrutura do Estado e nas políticas que deve desenvolver. Há inúmeras escolhas que o Poder Público faz para atender às demandas da sociedade. Muitas verbas são obrigatórias (educação, saúde, fundos, pagamento de servidores e dívida pública). Pouco resta de discricionário ao Poder Executivo para que possa conceder incentivos, estímulo a empresas e investimentos públicos (obras e serviços).

Há um conflito permanente entre os órgãos de poder do Estado, rotulado de agônico, isto é, confronto duradouro de imposição de suas atribuições sobre as do outro, que não tem fim.

A gestão dos recursos públicos é privativa do Poder Executivo e, uma vez aprovado o orçamento, descabe qualquer ingerência do Poder Legislativo.

Estabelece o art. 2º da Constituição Federal que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Embora se possa falar em órgãos de poder, na verdade, há três poderes e cada um com sua atividade específica. O Legislativo tem a exclusividade de editar normas genéricas e abstratas com força de *inovação primária* no ordenamento jurídico. O Judiciário decide os conflitos que lhe são apresentados e possuem suas decisões forma de *coisa julgada*. O Executivo exerce a *função administrativa* e o Estado participa nas relações instauradas como parte interessada e seus atos possuem imperatividade, presunção de legalidade (Regis Fernandes de Oliveira, “Ato administrativo”, RT, 6ª ed., 2014, págs. 38/41, itens 1.25 a 1.29).

Há, pois, em relação ao orçamento a *exclusividade de execução* da proposta, na forma aprovada pelo Legislativo. É ato próprio da função administrativa. Nela o Executivo participa como parte interessada nas relações jurídicas decorrentes de sua atividade exclusiva.

O CONFLITO AGÔNICO PELO USO DE VERBAS PÚBLICAS.

Ao longo dos tempos, o Parlamento foi se assenhoreando, disputando políticas e verbas e buscando participar dos gastos governamentais. Em todos os países do mundo, a proposta é encaminhada ao Congresso que o aprova (feitas alterações pertinentes). Houve, há tempos, um acordo para que os parlamentares apresentassem emendas individuais (o que era um *acordo* virou EC n. 86/2015) que seriam, em tese, atendidas pelo Executivo. Criou-se, então, uma subordinação parlamentar ao Executivo, de forma que, às vésperas das votações de interesse deste, as emendas eram liberadas ou isso ocorria posteriormente à votação, comprovando-se que o parlamentar tivesse votado a favor.

A EMENDA 86/2015. EMENDAS INDIVIDUAIS

Transferências especiais e *pix* orçamentário. Odiosa era a promiscuidade gerada. Era forma de corrupção e cooptação da vontade parlamentar. A partir daí, instituiu-se a *emenda individual* (EC n 86/2015) em que o deputado ou senador inclui sua emenda no orçamento e esta é obrigatoriamente liberada. Instituiu-se o que foi rotulado de *orçamento impositivo*. Balela, porque impositivo apenas para as emendas apresentadas por eles.

A introdução se operou por força da introdução do parágrafo 9º ao art. 166 da Constituição que assim dispõe; “As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde”. Tais emendas são de execução obrigatória (parágrafo 11 do mesmo artigo).

Simultaneamente operou-se o que se denomina de *transferências especiais*, isto é, os recursos são repassados diretamente ao ente federativo independentemente de celebração de convênio ou de apresentação de projeto. Rotulou-se a providência de *pix orçamentário*. O Comunicado 14/2022 cuida das RP-6.

A EMENDA 100/2019. EMENDAS DE BANCADA

A seguir, inventou-se a *emenda de bancada* (EC 100/2019), que também era celebrada através de acordo. O parágrafo 12 do art. 166 foi a ele acrescido por força da mencionada EC 100. Igualmente tornada *impositiva*, no montante de 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Como já disse, o orçamento é impositivo por sua natureza. Compreendamos o que é isso: estabelecida a *previsão das receitas* (como manda a Constituição) e fixadas as despesas, o orçamento passa a ter fluência, ou seja, realizam-se os recursos que são destinados aos gastos previstos na Lei Orçamentária Anual (que se segue à Lei de Diretrizes Orçamentárias). O orçamento é de execução obrigatória desde que realizadas as receitas.

O ORÇAMENTO SEMPRE FOI IMPOSITIVO. É LEI E, UMA VEZ REALIZADOS OS RECURSOS PREVISTOS, A DESPESA OBRIGATORIAMENTE DEVE SER REALIZADA. EM HAVENDO SOBRA, CABE AO EXECUTIVO DESTINÁ-LOS.

A EMENDA DE RELATOR

Ainda insatisfeitos, por força do art. 6º da lei 13.898 (lei que disciplina a LDO de 2019), com a redação dada pela lei 13.957/2019 fez-se instituir a despesa financeira (RP 9) primária que é numerada sequencialmente até se chegar à emenda do relator geral (n. 6 do parágrafo 4º, inciso II). Não são inserções livres, mas são admitidas emendas “que promovam alterações em programações constantes do projeto de lei orçamentária ou inclusão de *novas, excluídas as de ordem técnica*”. São rotuladas de RP 9.

Outorgou-se, então, ao relator, o privilégio e a prerrogativa de inserir na Lei Orçamentária anual, com previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, tais emendas que tanta dor de cabeça tem dado ao governo. É que o relator se assenhoreou de uma parcela significativa do orçamento para fins pessoais ou para atender ao governo que destina tal verba para o que bem entender. Daí o *orçamento secreto* que propiciou o *tratoração*. Evito rotulá-lo de secreto, porque é público, mas facilita uma série de desvios.

Bem compreendido: inseriu-se uma excrescente previsão de recursos para disponibilidade de uma só pessoa (o parlamentar relator) que destina verbas a seu bem prazer para quem quiser ou sob orientação governamental.

A INCONSTITUCIONALIDADE DAS EMENDAS DE RELATOR

Tal previsão é inconstitucional, porque retira do Executivo a disponibilidade que deve ter sobre os recursos públicos e a Lei de Diretrizes Orçamentárias não autoriza, em hipótese alguma, que o relator geral faça uma *reserva de recursos* para sua destinação livre. A execução orçamentária é exclusiva do Poder Executivo. Segundo, a LDO em momento algum prevê destinação de recursos a bel prazer do relator. Estabelece que ele possa incluir *emendas novas*, sem discriminar o que seja isso. O que não se pode é dar liberdade absoluta a quem não a tem na Constituição. A “inclusão de novas” são delimitadas para a adequação orçamentária, jamais podendo significar que o relator geral possa fazer o que queira ou prever verbas à sua disposição.

Ademais, a LDO contém regras genéricas que delimitam a LOA. Não se pode

instituir orçamento paralelo. Quebra a regra da separação dos poderes ao permitir, sem base constitucional, que uma pessoa altere a proposta orçamentária do Executivo. Há uma *reserva administrativa* que é indevassável pelo Parlamento.

A excrecência apontada ultrapassa o campo constitucional, pelos três fundamentos apontados e outras achegas que possam ser trazidas por outros autores.

DA INCONSTITUCIONALIDADE DE TODAS AS EMENDAS NÃO PREVISTAS NO ORÇAMENTO

Dir-se-á que as emendas individuais e de bancada estão previstas no orçamento, na forma estabelecida na Constituição da República. Ora, aí está o engano. Podem os parlamentares emendar a Constituição e inserir no orçamento verbas destinadas a sua base eleitoral? Podem, só que a execução remanesce com o Executivo. Descabe, mesmo à Constituição estabelecer emendas vinculativas, ou de execução obrigatória. Poder inserir pode, mas não com tal força. É que, mesmo previstas em orçamento, a disponibilidade de recursos permanece com o Executivo.

A meu ver todas as emendas apresentadas fora da LOA são inconstitucionais, pelos motivos que arrolo:

Agride o princípio da isonomia, porque cria efetiva diferença entre brasileiros.

Os que são *parlamentares* e que usufruem das emendas apresentadas para sua base eleitoral ficam em nítida vantagem em relação aos *não parlamentares*. Se usufruem do benefício de terem grande quantia em recursos públicos para destiná-lo a sua base eleitoral, estão em posição sobranceira e superior aos que não são parlamentares. COM RECURSOS PÚBLICOS.

Agride o princípio da tripartição os poderes

É que ao Judiciário é dada a prerrogativa de ter suas decisões *transitadas em julgado*, isto é, produz atos dotados de força específica inalterável por qualquer outra força. O Legislativo tem os atos de sua produção amparados pela força da *inovação primária da ordem jurídica*.

Por força do exercício marginal da competência de cada qual, há uma franja que remanesce com as atribuições assemelhadas (julgamento do Presidente pelo Congresso, punições de servidores públicos, instauração de licitações, etc.).

A força típica dos atos do Executivo é a produção de atos dotados de: a) presunção de legalidade, b) imperatividade, c) exigibilidade, d) eventualmente de executoriedade (A propósito meu “Ato Administrativo”, 6ª. Ed., Thomson Reuters, 2014). São características próprias do ATO ADMINISTRATIVO.

Há, vê-se, um campo exclusivo do Poder Executivo, indevassável pelos demais poderes, seja por força do mérito do ato administrativo, seja de matéria que lhe é reservada, como é o caso do orçamento.

Pode-se dizer, também, que há agressão à regra de publicidade e da impessoalidade dos atos da Administração Pública

O art. 37 da Constituição Federal dispõe que a administração pública, direta

e indireta obedecerá “aos princípios de legalidade, impessoalidade *moralidade*, *publicidade* e eficiência”.

Ora, na medida em que certos dados de solicitação de recursos e de sua liberação não são divulgados em toda sua extensão e inteireza, a “*providência*” administrativa ofende, de frente, tanto a moralidade que deve imperar no procedimento administrativo, como também a rotulada regra da publicidade.

O agente público tem como único compromisso o agir correta e adequadamente. Jamais pode sonegar qualquer informação à população. É o que decorre igualmente do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal ao estabelecer que todos têm direito de receber dos órgãos públicos todas as informações de interesse coletivo ou geral, “ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. Não consta que deixar de informar a origem de recursos públicos e sua destinação seja “imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Como se tudo não bastasse, a lei 12.527, de 18 de novembro de 2011 que regula o acesso a informações, prevê que todas as entidades públicas estão sujeitas a seu mandamento (parágrafo único do at. 2º) e o procedimento objetiva garantir “o direito fundamental de acesso à informação” (art. 3º).

Escancara-se, assim, à luz da análise da Constituição Federal, ponto central e origem de todas as normas, a inconstitucionalidade de tais emendas.

Ostensivamente, há hostilidade ao que se rotula de princípio republicano

A República busca seu fundamento na responsabilidade do governante (*res publica* do latim). Na definição de Bobbio “república é uma forma ideal de Estado fundada sobre a virtude dos cidadãos e sobre o amor pela pátria” (Norberto Bobbio, “Direitos e deveres na República”, ed. Campus, 2007, Rio de Janeiro, pág. 3). Como ideia mãe é utópica e não encontra aplicação em nenhum lugar. Cícero entende que a República é o que pertence ao povo. Rousseau chama de República “todo estado regido pelas leis qualquer que seja a sua forma de administração, porque só então o interesse público governa e a coisa pública é alguma coisa” (“Contrat social”, in *Oeuvres complètes*, Gallimard, Paris, 1964, vol. III, págs. 379-80).

A República impõe a transparência dos atos governamentais, sua fiscalização e controle. Coisas que faltam às emendas de relator. Há inúmeros sentidos na expressão republicana. Em seu cerne, no entanto, estão a responsabilidade do governante, a periodicidade do exercício de mandatos, a prestação de contas, a sujeição à fiscalização e controle, ao lado da transparência dos atos e despesas realizadas. Sem isso, não se tem República.

A DECISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O caráter tipicamente eleitoreiro das emendas. O Supremo Tribunal Federal já assentou jurisprudência no sentido de conhecer de ações de inconstitucionalidades de previsões orçamentárias “sempre que o conteúdo das normas impugnadas, indo além dos juízos político-administrativos de alocação de recursos financeiros, transcende o campo da eficácia concreta, projetando-se no plano da materialização de atos de aplicação primária da Constituição” (Adi 4.049-MC, rel. Min. Ayres Britto, Pleno, 05.11.2008).

O PSOL propôs perante o STF a ADPF n. 854/DF sustentando a inconstitucionalidade das denominadas emendas de relator.

A previsão de tais emendas já foram anotadas e decorrem de alteração realizada na Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional. Por tal previsão, o relator apresenta as emendas que são aprovadas pela CMO e nos moldes do inciso III do art. 144 da mesma Resolução n. 1. Não são simples emendas para correção técnica ou sistemática da LDO, mas têm natureza substancial.

A RP9 assim rotulada a Emenda de relator libera recursos que são postulados pelos parlamentares. Ocorre que as emendas apresentadas comprometem o regime de transparência. Mesmo porque não há divulgação dos critérios objetivos e de instrumento centralizado de monitoramento das demandas, e fica comprometido a informação de transparência.

O art. 37 da Constituição Federal consagrou o princípio da publicidade e tem na transparência requisito de valor constitucional. O TCU já identificou irregularidades na liberação das verbas e emitiu uma série de “recomendações” a serem observadas. Ademais, o art. 77 da lei n. 13.898/2019 estabelece requisito para a execução orçamentária e financeira e que fica condicionada à prévia divulgação em sítio eletrônico dos critérios de distribuição de recursos.

Não há *na República a prática de atos secretos* ou que não possam ser controlados pelos poderes instituídos. A publicidade é fundamento ínsito na noção de República. A sujeição à lei é essencial para configuração do Estado de direito. A transparência acha-se expressamente prevista na Constituição da República (arts. 1º, *caput* e parágrafo único, art. 5º, inciso XXXIII, 37, *caput* e parágrafo 3º, II e 216, parágrafo 2º).

No julgamento a ministra Rosa Weber determinou que fosse dada ampla publicidade ao beneficiário e ao destino dos recursos orçamentários.

Sabidamente as denominadas emendas de relator (que identificam o rotulado orçamento secreto) têm nitidamente caráter eleitoral. O Executivo deixou-se dominar pelo Legislativo com nítida intenção de cooptar os parlamentares para seu projeto político. A reeleição, cujo término há de ser pactuado, é uma tentação a todo governante. Sem se preocupar com o que deseja a população e com suas necessidades, o Chefe do Executivo cede ao canto de sereia dos parlamentares e com eles trama a manutenção no poder. Nítida aplicação do maquiavelismo político. Maquiavel nunca orientou a tomada de poder, mas simplesmente como o governante deve agir para nele se manter.

CONCLUSÕES

A essência da República. Notícia sobre a PEC 22/2022. Do que se expôs apura-se que há manifestação invasão de competências próprias da Administração Pública que estão sendo usurpadas (invadidas pelo Parlamento). Todas as emendas, ainda que instituídas por força de Emenda Constitucional são inconstitucionais.

Invocação de como as coisas se passam em outros países não nos ajuda. É que os sistemas de dominação são diferentes. Ainda que possa haver a apresentação de emendas individuais nos Estados Unidos, há uma série de exigências para liberação dos recursos. Em nada se equivalem ao problema por que passa o Brasil.

O que se vê é o atropelamento por parte do Legislativo a competência própria e privativa do Executivo.

Pelo Senado da República tramita a PEC n. 22/2022 que objetiva legalização das emendas de relator para o exercício de 2023, destinando recursos para Estados, Municípios e Distrito Federal para atender a hospitais filantrópicos.

Vê-se o absurdo imperar, com total desprezo à racionalidade e aos ditames mais puros da República. Não falemos em democracia, mas na essência mais pura dos princípios republicanos.

Vê-se dramaticamente a destruição de princípios básicos da separação dos poderes.

Assim, entendemos que descabe ao Parlamento efetuar qualquer apropriação das emendas orçamentárias. A pureza dos princípios está em respeitar o espaço de cada um dos órgãos de poder do Estado.

Uma última consideração, não menos importante que as demais. Fazendo considerações sobre o *poder*, Norberto Bobbio afirma que o “poder tende a esconder-se” (Norberto Bobbio e Maurizio Viroli, “Direitos e deveres na República”, ed. Campus, Rio de Janeiro, 2007, pág. 105). Afirma que o “poder é tanto mais potente quanto menos se deixa ver”. O poder deve aparecer para seduzir o povo, mas “as decisões do poder devem ser secretas” (pág. 107).

Kant estabelece uma fórmula transcendental de direito público: “Todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não se conciliar com a publicidade são injustas” (Immanuel Kant, “À paz perpétua”, ed. L & M Pocket, Porto Alegre, 2008, pág. 76). Acrescenta que “este princípio não deve ser considerado simplesmente como *ético* (pertencente à doutrina da virtude), mas como também *jurídico* (concernente ao direito dos homens). Pois uma máxima que não posso deixar *tornar-se pública* sem ao mesmo tempo frustrar minha própria intenção – que deve permanecer *secreta* se deve ter êxito e para a qual não posso me *declarar publicamente* sem que por isso seja levantada indefectivelmente a resistência de todos contra o meu propósito – não pode vir esta contraposição necessária e universal, por conseguinte, *a priori* inteligível, de todos contra mim de nenhum outro lugar a não ser da injustiça com que ela ameaça a todos” (ob. Cit., pág. 76).

Sobre tal declaração de Kant, Bobbio e Viroli afirmam que “para ser legítimo, o poder deve justificar publicamente as próprias ações” (ob. Cit., pág. 114).

Cícero foi categórico ao dizer que a virtude se afirma por completo na prática e seu “melhor uso consiste em governar a República” (Marco Túlio Cícero, “Da República”, Atena editora, São Paulo, pág. 22). Afirma que a República é coisa do povo (pág. 41) “considerando tal, não todos os homens de qualquer modo congregados, mas a reunião que tem seu fundamento no consentimento jurídico e na utilidade comum” (idem, ibidem).

Eis aí a confirmação do denominado *princípio da publicidade* como atribuição do princípio republicano.

Vê-se, claramente, que o princípio republicano que rege o Brasil, de acordo com o art. 1º da Constituição Federal não pode ser negligenciado nem desprezado pelo intérprete. É ponto central de nossa vivência em sociedade que tem como uma de suas diretivas a publicidade. Logo, descabido falar-se em orçamento secreto e o mesmo se pode dizer de apropriação que o Legislativo faz do orçamento do país, ato de execução típica e exclusiva do Poder Executivo. ■



REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA é Professor Titular aposentado da USP.



Como enfrentar o desafios existentes no Brasil e no mundo

■ POR ISAAC ROITMAN E ULISSES RIEDEL

“Apesar da gravidade e complexidade de problemas no Brasil e no Mundo, devemos comemorar os avanços na nossa democracia, que, apesar de ser incompleta, nos mantém esperançosos por dias melhores. Os desafios são imensos. Uma visão otimista para enfrentá-los é fundamental. Cada um de nós deve ser protagonista e deslumbrar um Brasil e um Mundo melhor e mais justo.”

É uma honra que possamos colocar nossos pensamentos em importante e respeitada revista, que, com rigor científico, busca apresentar ao mundo visões, percepções, análises filosóficas, jurídicas e científicas sobre os caminhos possíveis para o Brasil e para a Humanidade.

Pensamos ser adequada uma avaliação filosófica. Desde tempos imemoriais os seres humanos têm se preocupado com a construção de um mundo correto e, certamente, o modelo de organização econômico-social é fundamental. Pitágoras nos destacou o ideal do cidadão perfeito para a construção do Estado perfeito; Platão nos indicava, em “A República”, como seria uma correta organização social; Thomas More passou à história universal como autor de “Utopia”, publicada em cerca de 1516, obra em que criou um reino ilha imaginário cuja sociedade funcionava de modo justo e perfeito; Tommaso Campanella, filósofo renascentista italiano, em sua obra “A cidade do sol”, seguiu o mesmo caminho.

Em uma sociedade civilizada, verdadeiramente democrática, todo o conhecimento deve estar naturalmente à serviço do bem comum. Muitas das vezes vamos perceber que os corretos encaminhamentos estão em dimensões mais profundas do que as usualmente pensadas. Isso é uma realidade em todos os ramos do conhecimento. Vamos tentar mergulhar nessas águas abissais, propor uma análise diferenciada das razões das adversidades enfrentadas pelo Brasil e pelo mundo e as perspectivas possíveis, buscando uma análise com profundidade das razões dos conflitos. Eis que só conhecendo as suas raízes poderemos superá-las.

Todos os setores do conhecimento humano têm muito a ver com a miséria existente. Tudo está relacionado entre si e que cada um de nós é responsável pelo mundo em que vivemos.

O mundo constitui uma vida maravilhosa, o nascer do sol, o encantamento de uma criança, a beleza dos relacionamentos humanos, os pássaros que gorjeiam e fazem a vida mais bela, a extraordinária beleza da maternidade e da paternidade que fazem os animais e os seres humanos mais sensíveis, mais corajosos, mais destemidos para enfrentar as dificuldades, a dedicação de um pequeno pássaro em milhares de voos para construir o seu ninho, a paciência em chocar os ovinhos, a coragem em defender o seu lar e seus filhotes contra predadores mais fortes, a beleza da natureza, da vida, das montanha, das quedas d’água, que mundo maravilhoso...

Por outro lado, a miséria humana presente e persistente fere a sensibilidade de toda a humanidade.

Como é possível que o mundo não veja a miséria em que vivem milhões de brasileiros? Como é possível situações de fome e pobreza serem vistas naturalmente por nós, chamados de seres humanos. Onde está a nossa humanidade? No Congresso Nacional e suas múltiplas bancadas, cada uma cuida dos seus interesses: bancada dos bancos, bancada ruralista, bancada do agronegócio, bancada farmacêutica, bancada da bala, bancada das comunicações, bancadas e mais bancadas, indiferentes aos reais problemas humanos. É visível a incapacidade dos políticos em resolverem os problemas humanos, porque estão cuidando dos seus interesses. Onde está a solução?

Vivemos em um mundo desumano, onde o sucesso é ficar rico, famoso e ter uma vida de prazeres. Uma sociedade desumana só pode construir uma organização social desumana, cruel, insensível. Papa Francisco disse “a globalização da insensibilidade nos fez perder a capacidade de chorar”.

Não há solução econômica, tributária, política, científica ou social para os problemas da humanidade, com uma sociedade insensível, desumana, individualista, materialista. Os problemas são mera decorrência da falta de valores éticos, de amorosidade e fraternidade.

Apesar da importância e do alto significado da caridade, fica muito claro que não será dando agasalho e cobertores para todos que os problemas humanos serão resolvidos.

O mundo ainda é violento. O número de violência doméstica, de violência urbana, de pessoas assaltadas, assassinadas, estupradas, de pessoas mortas em guerras absurdas e insanas, de suicídios e outros indica que vivemos em uma sociedade doente, primitiva, brutal.

Onde estão os culpados? Todos nós que formamos a geração presente somos culpados da insensibilidade existente no agora. Não precisamos de culpados, precisamos de saídas. Nossos bisavós conviveram insensivelmente com a escravidão. Os povos e os países viveram como se fossem absolutamente normais as colonizações. As mulheres durante milênios foram relegadas a um segundo plano.

Os problemas da humanidade não têm solução na política, na economia, na ciência e nem na educação. Todos esses setores são importantes, mas a solução está em outra dimensão: como serão utilizados esses conhecimentos.

Alguns pensam que irão consertar o mundo matando “os maus”, mas os “maus” são o fruto de uma sociedade perversa, desumana, calcada em valores materialistas. A verdade é que quando assumimos a mesma postura daqueles que, no nosso entender, estão perdidos em suas brutalidades e maldades, nos igualamos a eles.

O mundo precisa de uma nova mentalidade, calcada em uma nova visão, com o percebimento de que pertencemos a uma grande família, a família humana, onde o que fere a um fere a todos.

É preciso perceber que os valores materiais são importantes, mas que as saudáveis relações humanas são determinadas por valores imateriais, como a ética. As nossas opções, que estão na subjetividade, determinam a natureza das relações humanas. Mais forte do que a espada são as ideias, o invisível governa o visível.

Uma sociedade humana com valores éticos, imateriais, de cooperação e ajuda mútua será uma sociedade feliz para todos e, ao revés, uma sociedade egoísta, individualista, centrada em si mesmo, desumana, infeliz, doente, como a que temos.

A economia que não tiver como meta fundamental atuar com o sentido de humanidade ajudará a manter o status quo da miséria ainda existente.

Sempre encontraremos muitas justificativas para a nossa desumanidade, ressaltando o direito conquistado com o trabalho e o mérito, que são realidades, mas não podem justificar a desumanidade.

Veja-se, por exemplo, a questão da democracia. Qual é a melhor forma de governo? Certamente a democracia é muito melhor do que a ditadura, do que o autoritarismo. Mas o que é verdadeiramente democracia? É o regime em que em desenfreada competição vencem os mais fortes? Onde fica a ética, onde fica a sensibilidade, a amorosidade, existente em cada um de nós? A verdadeira democracia necessariamente deve ser ética, de igualdade de oportunidades, de solidariedade humana, onde todos vencem, onde o lema seja “um por todos e todos por um”.

Só com uma nova visão humanista o mundo poderá ser melhor, mais justo e mais feliz.

Nas Faculdades não se estuda como alcançar uma humana e justa distribuição dos recursos. Nas academias não se estuda como através do conhecimento auxiliar na situação dos moradores de rua. Ficamos olhando, pensando que a “economia de mercado” dará um jeito, sendo que a economia de mercado é insensível aos problemas humanos.

Em alguns países no mundo esses graves problemas foram significativamente superados, mas em todos eles há a primazia do atendimento à coletividade, com valores humanos e humanistas, altamente significativos, da ética, do respeito humano, da fraternidade, da solidariedade.

Sinalizamos, sinteticamente, um encaminhamento adequado para a construção de uma sociedade virtuosa, digna da raça humana.

QUAL A ORIGEM, AS CAUSAS, DOS PROBLEMAS DE RELACIONAMENTO HUMANO?

a) Os valores imateriais éticos ou não éticos adotados pela sociedade definem e determinam as relações humanas – saudáveis ou não saudáveis –, estabelecendo os costumes, a mentalidade, os paradigmas, os preconceitos, definindo se ela será uma sociedade fraterna, humana, justa e feliz, ou se, ao revés, será uma sociedade de violência, de confronto, de luta e de tristeza;

b) A sociedade atual está centrada em valores imateriais equivocados que formatam a mentalidade, a cultura e os problemas decorrentes. Gerados pelo egoísmo, pela ganância, pela insensibilidade, mencionando-se, entre outros:

1 – Ter sucesso é ficar rico, ter dinheiro, propriedades, fama, não precisar trabalhar. A vida é centrada na materialidade, no individualismo, no consumismo, no patrimonialismo, no ter;

2 – A vida deve ser de diversões e prazeres, uma vida hedonista. A vida é centrada em viver prazerosamente;

3 – É preciso competir para se conseguir o sucesso desejado, lutar contra os outros. A vida é centrada em uma atuação competitiva;

4 – Desequilíbrio entre a razão e a sensibilidade. A prevalência do hemisfério esquerdo cerebral, da razão, sobre a subjetividade do hemisfério direito, da sensibilidade, cria e fortalece uma sociedade insensível, desumana;

5 – A prevalência de uma comunicação violenta, exacerbação da violência. A vida se estabelece como uma luta violenta;

6 – A crença no castigo, na punição;

7 – A falta de percepção de que nós fazemos o mundo como ele é. O mundo somos nós: pessoas altruístas construirão uma sociedade justa, feliz, harmônica, e pessoas egoístas, individualistas, insensíveis, criam a sociedade que temos.

OS CAMINHOS PARA A SUPERAÇÃO DOS PROBLEMAS

a) É preciso conhecer as causas dos problemas para buscar as soluções;

b) É essencial uma análise profunda e cuidadosa nessa busca para que a transformação necessária seja possível. É preciso uma mente aberta, inquisidora, sem verdades pré-estabelecidas – ninguém é dono da verdade –, desafiante, sem fronteiras, sem preconceitos, transdisciplinar, intercultural, inclusiva, suprapartidária, supra religiosa, humanista, que valorize as diferenças e a pluralidade de ideias, feito com uma postura dialógica, que busque uma percepção objetiva e subjetiva dos problemas e soluções, tentando ir além da mente com a intuição entender o incógnito, o ainda não desvendado;

c) Em duas dimensões deve ser feito esse estudo, na dimensão da cidadania e em uma dimensão maior da subjetividade dos valores imateriais, que determinam o modelo de relações humanas e da organização social.

DIMENSÃO CIDADANIA

Mesmo com o exame das relações humanas e da organização social de uma forma primária, até egoísta e interesseira, é evidente que uma sociedade depende de:

1. Relacionamento civilizado. Devemos nos dar bem com os nossos vizinhos;
2. Liberdade. De manifestação de pensamento, de religião, de ir e vir;
3. Organização social democrática, com sábio planejamento da economia, da política, e das comunicações;
4. Educação formal de qualidade para todos;
5. Formas saudáveis que garantam autossustentação individual.

DIMENSÃO DA SUBJETIVIDADE DOS VALORES IMATERIAIS

Uma nova visão

Os pontos enumerados precisam ser vistos em uma dimensão subjetiva, com a percepção ética que deve estar presente em cada um deles:

Relacionamento civilizado: as relações humanas devem ir além das relações formais, para estarem assentadas na irmandade, na fraternidade universal;

Liberdade: sem liberdade a vida perde o sentido de existir;

Organização social democrática: nenhum regime ditatorial ou autoritário é saudável. A democracia deve estar assentada na ética, na justiça social, na cooperação e não na livre disputa e competição entre os integrantes da sociedade, onde vencem os mais fortes, “um por todos e todos por um”;

Economia: deve estar centrada na correta distribuição das riquezas e não na acumulação de capitais;

Política: centrada no atendimento às necessidades coletivas e não na disputa de interesses de grupos econômicos;

Comunicações: a divulgação do mal dissemina o mal, a divulgação do bem dissemina o bem. A divulgação com estardalhaço das violências e dos crimes faz muito mal à mente coletiva, criando um clima de insegurança, de desânimo e descrença;

Educação formal de qualidade para todos: uma sociedade inculta é uma sociedade primária em todos os campos de atividade. A educação deve ir além do conhecimento formal, é essencial uma educação de valores éticos, humanos, essenciais ao bom viver;

Formas saudáveis que garantam autossustentação individual: alimentação, moradia, transporte, saúde, lazer. A economia de mercado não tem como dar atendimento às necessidades humanas, o mercado é insensível e a vida humana depende de sensibilidade. É essencial uma organização social fundada no humanismo, no socorro mútuo, na solidariedade.

É essencial uma nova visão da vida, da manifestação cósmica, para um correto encaminhamento das relações humanas. Enquanto a vida for vista apenas no ângulo da materialidade, centrada nos interesses individuais, ficará extremamente difícil a constituição de uma organização social saudável. Estamos batendo na porta errada. A solução dos problemas humanos depende de valores éticos imateriais. Urge uma perspectiva espiritual baseada no amor universal, a percepção de que não só integramos a natureza como também integramos o cosmo.

Vejamos a questão da educação. É importante a educação de qualidade formal para todos, mas é essencial a educação de valores éticos. O conhecimento que não estiver a serviço do bem poderá ser utilizado a serviço do mal. Os fornos crematórios usados contra o povo judeu foram construídos por engenheiros capacitados. As armas que destroem países e pessoas são fruto do conhecimento científico. A educação de valores éticos deve estar assentada na sensibilidade, no respeito ao outro, na solidariedade.

É importante dar início a uma pedagogia das virtudes desde a infância, mostrando que a vida se faz na cooperação e não na competição, envolvendo uma pedagogia da escuta, do diálogo, da amorosidade e da harmonia.

A vida não deve estar centrada na busca do conhecimento para se dar bem, mas para bem servir, reconhecendo a humanidade como nossa família.

É preciso focar na positividade, com autoconfiança e confiança na humanidade, atuando com entusiasmo, alegria e corajosa aceitação dos desafios – só a positividade transforma. As trevas são dissipadas pela luz, a ignorância pela sabedoria, a insensibilidade pelo amor, a omissão pela ação. É fundamental a percepção de que “não há ideologia superior à solidariedade”.

A vida em dimensões mais sutis está presente em toda a natureza: uma pedra não é apenas a manifestação física que vemos, ela pode ter uma forma de inteligência que ainda não entendemos. Uma simples semente mostra inteligência ao romper com a casca, buscar a luz ou a sombra, criar raízes, buscar nutrientes, crescer, florescer, frutificar, renascer em outras sementes.

É preciso um salto quântico da visão materialista para uma visão humanista, integral e espiritual.

A manifestação cósmica é harmonia, equilíbrio, ordem, poder, energia, beleza e inteligência. Somos micro consciências da consciência cósmica. Vivemos uma ilusão de separatividade, quando na verdade estamos todos interconectados, interdependentes, complementares, compondo uma unidade. Somos um, o outro não existe, ele faz parte de nós. É até fisicamente um equívoco pensarmos que somos seres isolados, não vivemos sem o ar que respiramos e que atende a todos, não vivemos sem o sol, não vivemos sem as galáxias, não vivemos sem o cosmo. Assim como no corpo físico, os órgãos e sistemas não estão em luta uns contra os outros, mas, pelo contrário, se sustentam em cooperação, todos a favor de todos. Assim também na organização social é essencial que haja cooperação, entendimento, para que possa existir harmonia e bem-estar. Compomos uma grande família, a família planetária. O grande erro é de nos julgar independentes, isolados, que precisamos competir uns com os outros.

Para nascermos, precisamos de um pai e uma mãe. Para sobrevivermos na infância, dependemos de quem tenha cuidado de nós. O ser humano na infância não sobrevive sem socorro de uma pessoa. Quando fomos para a escola, dependemos dos professores, dos livros, do material escolar, e da escola, tudo feito e promovido por muitas pessoas. Quando tomamos o nosso café da manhã, logo ao acordar, mal lembramos que foram preciso milhares de pessoas, senão milhões, para o nosso café. O pão que comemos tem uma história milenar. Milhões de pessoas, ao longo de séculos, plantaram e replantaram o trigo para que ele chegasse até os nossos dias. O pãozinho que hoje comemos tem a sua história. Ele é fruto de uma mão humana que preparou o solo, da mesma mão, ou de outra, que levou a semente aos berços preparados, prosseguindo na mesma marcha, de quem adubou, de quem irrigou, de quem protegeu contra pragas, de quem colheu, de quem transportou, daqueles que construíram a estrada, de quem beneficiou, de quem novamente transportou, de quem comercializou, de quem preparou a massa, de quem assou, sendo novamente transportado, de quem comprou o produto na padaria, de quem novamente o transportou, de quem preparou o nosso café da manhã e muitas das vezes de quem trouxe esse pãozinho nutritivo até a nossa mesa... Ele, o pãozinho, merece uma comemoração! Que longa trajetória! Olha que não falamos do desenvolvimento da técnica de fazer o melhor pão. Mas, no café da manhã não tinha apenas pão. Certamente deve ter tido café – outra longa história. Deve ter tido uma xícara com seu pires – outra história. E a colheirinha que misturou o nosso café? Qual é a história dela? Quando começou a metalurgia? Como se desenvolveu? Onde foi feita? Por quem foi feita? Como foi feita? É uma história sem fim que envolve tudo o que comemos, tudo o que usamos, nosso carro, nossas estradas, nossa casa, nosso escritório. Se formos mais longe, vamos cair no vasto estudo e conhecimento de milhões de pessoas que durante séculos têm desenvolvido o conhecimento. A energia elétrica, as centrais de produção elétrica, os aparelhos movidos a energia elétrica, o desenvolvimento da eletrônica, da nossa televisão, do nosso telefone celular e tudo

o mais! Nada caiu do céu. E nós ainda acreditamos que somos seres isolados, que podemos machucar a natureza e ser indiferentes com as outras pessoas, que não temos nada a ver com a miséria existente?

Os cientistas mais renomados da atualidade – Capra, Massaro Emoto, Depak Chora, Amit Goswami, Ruper Sheldrak e muitos outros –, calcados na ciência quântica, abrem novo horizonte para a humanidade ao demonstrar que o mundo é muito mais do que o que a materialidade e a temporalidade que vemos, medimos, pesamos, calculamos. Para desvendar e desvelar dimensões mais profundas, imateriais, atemporais, etéreas, invisíveis, incalculáveis, intocáveis, constituindo-se toda a manifestação cósmica em um conjunto ordenado, harmônico, cooperativo, inteligente, onde tudo está interligado, interconectado, interdependente, com todos os seres humanos formando parte dessa manifestação cósmica, permitindo uma percepção grandiosa da existência e da irmandade de todos os seres.

Inequivocamente, o primeiro passo está no autoaperfeiçoamento, que é essencial para buscar um mundo melhor, uma vez que os problemas do mundo são o resultado das nossas imperfeições. Como seres imperfeitos que somos, precisamos, apesar dos defeitos, atuar fortemente pelo nosso autoaperfeiçoamento. O fato de sermos imperfeitos, não deve obstaculizar a nossa atuação para a construção de um mundo melhor.

Quem tem o maior poder e capacidade para buscar entender e atuar pela transformação necessária? Todos nós podemos (e devemos) atuar como educadores de virtudes, mas certamente a responsabilidade maior está nas universidades, onde encontramos os pesquisadores, os doutores que têm dedicado suas vidas a compreender os mistérios da vida. Devemos considerar a importância das elites do conhecimento, da espiritualidade, das melhores condições sociais.

A sociologia, em especial, tem demonstrado que um pequeno grupo, coeso, comprometido, esclarecido, tem o poder de mudar o mundo. Margareth Mead salientou: “Nunca duvide de que um pequeno grupo de cidadãos preocupados e comprometidos possa mudar o mundo”.

A ESSÊNCIA DA TRANSFORMAÇÃO

A essência da transformação está em uma nova visão de mundo, de que não estamos separados, de que ao trabalharmos com a visão da competitividade, em busca de uma felicidade pessoal na matéria, com riqueza, poder, fama, hedonismo, não seremos inteiramente felizes.

A pedagogia que salvará o mundo é a pedagogia do amor.

Fica claro que precisamos da “elevação ética da consciência planetária”, de contribuir na edificação de um novo modelo civilizatório virtuoso. Sabemos que a nossa fala é diferenciada do alto conhecimento acadêmico, mas cremos que é essencial buscar novas percepções, eis que, necessariamente nos relacionamentos humanos, a ciência deve caminhar no conhecimento da ciência quântica, da sociologia, da psicologia, da educação, da espiritualidade. Todos nós estamos preocupados com a solução dos problemas humanos, e, assim, buscamos sinalizar que esses problemas podem ter solução efetiva e definitiva

através da mudança de mentalidade com a prevalência de valores não quantificáveis, que estão na raiz de todos os problemas da humanidade.

AS PRIORIDADES NO BRASIL A PARTIR DE 2023

É também importante, após as reflexões das raízes de nossa fragmentação social, fazer uma análise contemporânea da sociedade brasileira e discutir os instrumentos e ações para provocar uma inflexão que leve ao bem estar de todos os brasileiros.

A volta do Brasil ao mapa da fome é lamentável e vergonhoso. No nosso país, um dos principais produtores de alimento do planeta, existem brasileiros que, ao final do dia, dormem com fome. Os dados mostram que cerca de 33 milhões de brasileiros passam fome e cerca de 125 milhões vivem com algum grau de insegurança alimentar. Cada um de nós tem o dever de ser protagonista para a mudança desse cenário.

A desigualdade social no Brasil é um problema sistêmico e urgente. Ela se manifesta como a diferenciação de classes por questões de renda, cultura, política, espaço geográfico e demais atribuições que evidenciam o favorecimento de determinadas pessoas em detrimento de outras. Segundo Jean Jacques Rousseau, ela tende a se acumular, é urgente mitigar e eliminar esse cenário. Nos países nórdicos, que são referência social democrática, as políticas são voltadas para o bem-estar da população. Nesses países, há uma renda média muito parecida entre todas as profissões e a formação técnica é tão importante quanto a educação superior. Esses países são os que têm os maiores valores de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) do mundo. É muito importante a análise das raízes do cenário desolador em que vivemos e destacados anteriormente no texto.

É muito importante nos espelharmos nos países nórdicos no que diz respeito à educação, que é o principal instrumento para a redução da pobreza e da desigualdade social. Na Finlândia, por exemplo, todas as escolas primárias e secundárias são estatais e gratuitas. Nessas instituições, as crianças e adolescentes têm acesso a uma educação de tempo integral, mas com um currículo diversificado e abrangente que leva em consideração a importância de abordagens que considerem não somente o ensino das várias ciências e das áreas do conhecimento, mas também aspectos da vida prática e cotidiana. No Brasil, nos últimos anos, tivemos um grave retrocesso educacional, pois além da pandemia que assolou o planeta, tivemos uma falta de atenção e apoio – desde a educação infantil até a educação superior. É absolutamente necessário que, em 2023, essa postura seja totalmente revertida. A inflexão na educação passa pela formação e valorização dos professores, sobretudo do ensino básico. Em adição, vê-se a necessidade de uma pedagogia contemporânea, com a utilização inteligente das tecnologias de informação e comunicação. O sistema educacional público deve proporcionar às crianças e jovens uma educação de qualidade com a valorização de virtudes. A extinção do analfabetismo no Brasil, além do pensamento crítico aprimorado, devem ser uma meta prioritária desde a primeira infância até a pós-graduação.

A proteção e preservação ambiental também sofreu nos últimos anos grandes retrocessos, provocando uma antipatia planetária e uma imagem marginal diante de outras nações. O grande manancial de riquezas de nossas florestas tem sido destruído, favorecendo procedimentos ilícitos que destroem o lar e a cultura indígena. É absolutamente vital termos uma política ambiental com devastação zero. Em nosso país continental, temos espaço para a produção de produtos agrícolas e bem-estar da população do campo. O monitoramento ambiental e fiscalizador deve ser recuperado e, assim, voltaremos ao protagonismo positivo para a conservação da vida no planeta.

O setor cultural também foi esquecido e desamparado. A cultura é essencial para a sociedade, pois é através dela que damos um sentido para a vida. O retrocesso cultural interrompe a evolução civilizatória do Brasil. É fundamental a recriação do Ministério da Cultura e a urgente recuperação financeira e operacional da cultura em todas as suas dimensões.

Uma dimensão importante e urgente é a recuperação na área de Direitos Humanos no Brasil, garantida em esfera jurisdicional por meio da Constituição de 1988 e em tratados internacionais firmados pelo país. A pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade humana, são necessárias medidas urgentes para alcançar um conhecimento sobre a pobreza extrema e as suas causas, incluindo as relacionadas com o problema do desenvolvimento, por forma a implementar os direitos dos mais pobres e promover o progresso social. É preciso apoiar aqueles que trabalham em prol dos grupos mais vulneráveis e ameaçados, como comunidades tradicionais e povos indígenas, defensores de direitos humanos e ativistas do combate ao racismo.

O desmonte feito na área de Ciência e Tecnologia nos últimos anos foi devastador. As Universidades, principalmente públicas, onde são feitas a maior parte das pesquisas no país, viveram à míngua. Os Institutos Federais e Institutos de Pesquisas também. Há anos, os valores de bolsas (de iniciação científica, mestrado, doutorado, pós-doutorado, etc.) não tiveram aumento. As verbas de insumos e equipamentos e manutenção dos mesmos estão muito aquém das necessidades. A evasão de cérebros aumentou. Se não revertermos essa realidade estaremos matando o progresso e soberania do país.

Da mesma forma, o sistema de saúde brasileiro precisa ser reconstruído, sobretudo o Sistema Único de Saúde, que atende a maioria da sociedade brasileira. O desenvolvimento de fármacos e vacinas devem ser estimulados. O Brasil deve estar mais preparado para novas pandemias.

Apesar da gravidade e complexidade de problemas no Brasil e no Mundo, devemos comemorar os avanços na nossa democracia, que, apesar de ser incompleta, nos mantém esperançosos por dias melhores. Os desafios são imensos. Uma visão otimista para enfrentá-los é fundamental. Cada um de nós deve ser protagonista e deslumbrar um Brasil e um Mundo melhor e mais justo. 



ARQUIVO PESSOAL

ISAAC ROITMAN é Professor emérito da UnB.



ARQUIVO PESSOAL

ULISSES RIEDEL é Presidente da União Planetária.



FALAR LIBERTA

**A sua voz pode mudar a história
da violência sexual infantil.**

#NÃOSECALE

Queremos ouvir você.

**UMA
VOZ**

**CHAMA
OUTRA**