

**Universidade Federal do Rio Grande do Sul**

**GILBERTO JOSÉ CAPELETTO**

**ELEMENTOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO ARCABOUÇO  
INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO**

**Porto Alegre**

**2012**

**GILBERTO JOSÉ CAPELETTO**

**ELEMENTOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO ARCABOUÇO  
INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO**

Trabalho de conclusão do Curso de Ciências Jurídicas e Sociais apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS – como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Prof. Dr. Cesar Saldanha Souza Junior

**Porto Alegre**

**2012**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Carlos Alexandre Netto

Vice- reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

FACULDADE DE DIREITO DA UFRGS

Diretor: Prof. Dr. DANILO KNIJNIK

Vice-Diretor: Prof. Dr. SÉRGIO PORTO

Capeletto, Gilberto José

Elementos para o aperfeiçoamento do arcabouço institucional do Estado Brasileiro / Gilberto José Capeletto. – 2012.

100 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Direito, Porto Alegre – RS, 2012. Orientador: Prof. Dr. Cesar Saldanha Souza Junior.

1. Arranjo institucional. 2 Reformas das instituições brasileiras. 3. Ética e instituição. 4. Eficácia. 5. Seriedade. 6. Democracia. 7. Estado voltado para a cidadania.

Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito

Av. João Pessoa, nº 80. Centro – Porto Alegre - RS

Tel. (51) (51) 3308-3456

**GILBERTO JOSÉ CAPELETTO**

**ELEMENTOS PARA O APERFEIÇOAMENTO DO ARCABOUÇO  
INSTITUCIONAL DO ESTADO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso de Direito para obtenção do título de Bacharel em Direito da  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Data de aprovação: \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof. Dr. Cesar Saldanha Souza Junior**

**(Presidente)**

---

**Prof. Dr. Antonio Carlos Nedel**

**(Examinador)**

---

**Prof. Dr. Carlos Eduardo Didier Reverbel**

**(Examinador)**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador professor Dr. Cesar Saldanha Souza Junior pela gentileza de ter aceitado a tarefa de orientar a elaboração do presente TCC.

Agradeço ao meu co-orientador professor Dr. Carlos Eduardo Didier Reverbel, pelas relevantes sugestões dadas nos temas tratados no presente TCC.

Agradeço à minha filha, bibliotecária Maira Magalhães Capeletto, pela colaboração na elaboração do TCC.

Agradeço ao meu amigo, Engº. Gustavo Zanchi de Moura pelo minucioso exame efetuado no texto, com preciosas sugestões lógicas que o melhoraram.

Agradeço a todos os professores da faculdade de Direito da UFRGS por terem reduzido minha ignorância em temas jurídicos.

## RESUMO

Reside no presente arranjo institucional brasileiro a causa central de não estarmos em posição privilegiada no cenário internacional.

Embora não escape da consideração do homem comum grassar no país um generalizado sistema de corrupção, as propostas e crenças que acredita capazes de resolverem o problema centram-se nas conseqüências e não nas causas. Infelizmente o mesmo ocorre de modo hegemônico no mundo acadêmico e entre os formadores de opinião pública.

A necessária e inadiável urgência de discussão de um novo arranjo institucional para o Estado brasileiro não encontra qualquer eco, mesmo que tal ocorresse haveria considerável distância entre o debate e o avanço prático. Executar qualquer reforma consistente das instituições será tarefa de enorme complexidade. A situação adversa, porém, não deve impedir que se reflita sobre a relevante questão da precariedade institucional brasileira.

O presente trabalho não se limita a tarefa de apontar as principais precariedades do atual arranjo institucional do Estado brasileiro verificados nos poderes executivo, legislativo e judiciário. Procura-se ir além, via esforços no sentido de apontar alternativas concretas de remodelação institucional, com base em exemplos de sucesso na experiência internacional e também procurando apresentar alternativas inovadoras que não se encontram em outras experiências de mudanças institucionais.

Palavras-chave: Arranjo institucional. Reformas das instituições brasileiras. Ética e instituição. Eficácia. Seriedade. Democracia. Estado voltado para a cidadania.

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1</b>	<b>CAPÍTULO 1. DADOS OBJETIVOS DO PROBLEMA</b>	<b>11</b>
<b>1.1</b>	<b>PANORAMA DA SITUAÇÃO BRASILEIRA PRESENTE: comparação com a situação de países desenvolvidos. ....</b>	<b>11</b>
<b>1.2</b>	<b>DIREITOS FUNDAMENTAIS FUNDANTES DA CRFB 1988: contradição da eficácia da formatação institucional brasileira atual com a otimização do cumprimento dos direitos fundamentais .....</b>	<b>22</b>
<b>2</b>	<b>CAPÍTULO 2. Problemas Institucionais do Poder Executivo.....</b>	<b>27</b>
<b>2.1</b>	<b>PRECARIEDADE CENTRAL INSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO: a inadequação do fuscionamento da chefia de Estado com a Chefia de Governo.....</b>	<b>28</b>
<b>2.2</b>	<b>CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: caso dos serviços públicos passíveis de delegação pelo Estado.....</b>	<b>30</b>
<b>2.2.1</b>	<b>AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO COMO PRIMEIRA INSTÂNCIA JUDICIAL: caso americano.....</b>	<b>32</b>
<b>3</b>	<b>CAPÍTULO 3. PROBLEMAS INSTITUCIONAIS DO PODER LEGISLATIVO.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>A IDEIA ARISTOTÉLICA DO BEM COMUM: temos no Brasil um sistema político que favorece o bem comum? .....</b>	<b>35</b>
<b>3.2</b>	<b>SISTEMA DE VOTO PROPORCIONAL: distorção grave da representação popular e excessivo encarecimento das campanhas políticas</b>	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>CAPÍTULO 4. PROBLEMAS INSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO .....</b>	<b>41</b>
<b>4.1</b>	<b>DEMORA EXCESSIVA NA SOLUÇÃO DE CONTENCIOSOS JUDICIAIS.....</b>	<b>42</b>
<b>4.2</b>	<b>COMPETÊNCIA JURISDICIONAL: Comparação da jurisdição na Alemanha com a jurisdição no Brasil .....</b>	<b>43</b>
<b>4.3</b>	<b>DUPLICIDADE IRRACIONAL DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E DO CONTENCIOSO JUDICIAL.....</b>	<b>44</b>
<b>4.4</b>	<b>EXAME COMPARATIVO DA RACIONALIDADE DO USO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NA INSTÂNCIA JUDICIAL: como é no Brasil e como é na Alemanha .....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>CAPÍTULO 5. PROPOSTAS PARA O MELHOR FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES.....</b>	<b>49</b>
<b>5.1</b>	<b>PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO: Criação do Governo Geral do Brasil, do Conselho Federal e critérios de escolha do Presidente da República. ....</b>	<b>50</b>
<b>5.1.1</b>	<b>PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA E APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL E DO INSTITUTO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO CONTROLE E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: para que servirão e a quem deverão ficar vinculados.....</b>	<b>56</b>

5.1.2	<b>PROPOSTAS PARA A RACIONALIZAÇÃO DO CONTENCIOSO JUDICIAL ENVOLVENDO SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>59</b>
5.2	<b>PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO PODER LEGISLATIVO: Criação do sistema misto com voto proporcional e voto distrital, nos moldes do sistema alemão, com as devidas adaptações.....</b>	<b>65</b>
5.3	<b>PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO: discussão da criação de um Tribunal Constitucional no Brasil e de tribunais especializados e da retomada da oralidade.....</b>	<b>70</b>
5.3.1	<b>DISCUSSÃO DO APROFUNDAMENTO DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO EM TEMPO ADEQUADO DOS CONFLITOS: exame da pertinência da constitucionalização da mediação e da conciliação.....</b>	<b>79</b>
5.3.2	<b>Mudança do atual procedimento de execução de sentenças.</b>	<b>81</b>
5.4	<b>AMARRAÇÃO MACROINSTITUCIONAL: o controle global exercido pela instituição chefia de Estado, via diretrizes, metas e indicadores estratégicos de longo prazo, no âmbito do Poder Executivo e do Tribunal Constitucional no âmbito do Poder Legislativo.....</b>	<b>82</b>
5.5	<b>DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>85</b>
	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>86</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>89</b>
	<b>ANEXO A. PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS.....</b>	<b>94</b>



## INTRODUÇÃO

O presente arranjo institucional<sup>1</sup> brasileiro, em face as suas significativas precariedades, sem dúvida é causa central de o Brasil estar ainda distante da elite dos países desenvolvidos, cujas populações gozam de elevado padrão de vida. Estas questões relevantes que pertinem a um arcabouço institucional deficiente lamentavelmente estão quase ausentes do debate nacional.

Não escapa da consideração do homem comum, que estamos afundados em um generalizado sistema de corrupção, porém são raros entre eles - e mesmo entre a elite intelectual – os que dão se conta das causas mais profundas de nosso atraso. As respostas costumeiras lançadas prendem-se a discursos vagos de ética na política e congêneres.

De outro lado, a fase atual de moderado crescimento econômico faz com que não se enfrente a situação de precariedade institucional. Se tivermos em conta a necessidade de avançar-se para além da atual modelagem institucional rigidamente alicerçada na divisão de poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, veremos que muito há por modificar, com respeito às cláusulas pétreas do art. 60 da CRFB. A crença antiga e ainda atual é a de que só o poder pode colocar freios no próprio poder. Daí gerou-se a tripartição de poderes que no Brasil virou uma espécie de dogma teórico. Só teórico, diga-se, porque em verdade é visível a pouca importância, a pouca independência e a quase irrelevância, por exemplo, do Poder Legislativo, que genuinamente além de brotar da vontade popular e representá-la, deve ser o poder democrático por excelência, daí caber o questionamento de nossa democracia representativa em termos de eficácia prática.

---

<sup>1</sup> Emprega-se instituição aqui, tanto no sentido jurídico, como no sentido sociológico. Para Maurice Haurior (HAURIOR, 2009) a instituição é uma organização social criada por um poder, que dura por conter uma idéia fundamental aceita pela maioria dos membros do grupo. De sorte que existe uma idéia diretriz, uma idéia força, que produz um fenômeno de inter-penetração das consciências individuais, até porque são as consciências individuais que se pensam umas às outras e que, assim, se possuem umas às outras. Considerado criador do chamado institucionalismo, o jurista francês lecionava que são as instituições que criam as regras do direito e não o contrário. As regras referidas são marcadas por três elementos, a saber: uma idéia de empresa; a organização de um poder que realizaria e concretizaria a idéia de empreendimento; e a produção de manifestações de comunhão entre os membros do grupo. E são o resultado de três forças: a liberdade, o poder e a ideia.

Executar qualquer reforma consistente das instituições seria tarefa de enorme complexidade, mesmo num quadro de intenso debate do tema. A situação adversa, porém, não deve impedir que se reflita sobre a relevante questão da precariedade institucional brasileira.

Desta forma, se examinará em grandes linhas as principais precariedades institucionais nos três poderes, e se procurará apresentar para o debate as alternativas prioritárias para atingir-se um desenho institucional que faça o Brasil, além de avançar em velocidade bem maior no rumo do desenvolvimento vigoroso, poder eventualmente servir de modelagem institucional para outros países.

Causa certo espanto que a matéria não seja enfrentada de forma massiva pela inteligência acadêmica da nação, o que se poderia esperar, e mais que isso: desejar. Ocorre que grande parte da opinião pública, e até mesmo segmentos de elevada formação jurídica e intelectual, desprezam a relevância do tema institucional como parte chave e preponderante da equação para que se possa construir uma nação verdadeiramente próspera e democrática.

Nenhuma destas áreas fundamentais da atividade estatal funciona de modo minimamente aceitável no Brasil, e a complexa solução da problemática passa necessariamente, em primeiro lugar, pela crítica consistente do atual arcabouço institucional brasileiro e, em segundo lugar, pela ousadia de apresentar alternativas ao mesmo.

É preciso ter claro que a mudança do atual arcabouço institucional brasileiro, por menor extensão em que venha a ocorrer, dependerá do processo político e, portanto, do jogo de interesses. São remotas as probabilidades de mudanças de curto prazo, porém, tal não pode servir de desculpa para o não enfrentamento da temática. Se examinarmos atentamente apenas os requisitos fundantes da CRFB de 1988, postos no art. 5º que trata dos direitos fundamentais, bem como os direitos lançados no art. 7º da referida constituição, verificar-se-á a absoluta impossibilidade de fazer valer de fato o posto na CRFB, salvo de modo casuístico aqui e ali.

O primeiro grande problema do arcabouço institucional brasileiro a ser enfrentado reside na hipertrofia do Poder Executivo em âmbito federal. O tamanho e o exagerado feixe de poderes que convergem na figura da Presidência da República, demonstram de modo claro e inequívoco a precariedade institucional brasileira.

O segundo ponto a ser enfrentado é que se no seio do Poder Executivo temos tal hipertrofia, não é menos relevante a completa falta de razoabilidade da atual instituição Poder Legislativo, à começar pela questão institucional central da forma de escolha dos representantes do povo. No Brasil optou-se desastrosamente pelo chamado sistema eleitoral

proporcional. Um dos pontos mais graves do referido sistema reside no quase divórcio entre o eleitor e o representante eleito. Não bastasse isto, nos deparamos com o fenômeno de privilégio concreto dos corporativismos em detrimento do bem comum. É preciso analisar vantagens e desvantagens de alternativas ao voto proporcional. Convivemos nos dias presentes com o absurdo de termos hoje uma situação aguda de assimetria de poder de voto. Os eleitores de estados mais populosos tem seu voto com menor peso do que aqueles de Estados menos populosos.

O terceiro ponto a ser enfrentado é atinente ao fato de o Poder Judiciário estar muito longe de ser uma exceção do ponto de vista institucional, ao contrário do que parecem fazer crer alguns setores embriagados pelo denominado ativismo judicial.

Basta que se examine a elevada demora para a conclusão de lides para se dar conta de que o judiciário não resolve minimamente o que institucionalmente deveria resolver. E não se trata apenas de creditar o problema à existência de número inadequado de juízes.

Propostas de reformulação do arcabouço institucional brasileiro devem ser formuladas com base no permitido pela Constituição Federal. De momento as forças favoráveis à preservação do *status quo* institucional são amplamente majoritárias e contam infelizmente com a ignorância até mesmo daqueles que não estão satisfeitos com a presente situação, por apostarem no caminho equivocado para a reversão do quadro presente.

Parece razoável pressupor que um rearranjo institucional na esfera pública acabará por causar, de forma reflexa, mudanças positivas na esfera privada e especialmente no cumprimento mínimo dos direitos fundamentais e dos direitos sociais no país.

## CAPÍTULO 1

### DADOS OBJETIVOS DO PROBLEMA

#### 1.1. PANORAMA DA SITUAÇÃO BRASILEIRA PRESENTE: comparação com a situação de países desenvolvidos.

Vive o Brasil momento de euforia e de razoável respeitabilidade no cenário internacional. No ano de 2011, conforme tabela 1.1, o país passou a deter o sexto PIB do mundo, atrás dos Estados Unidos, China, Japão, Alemanha e França.

As taxas de crescimento da economia do Brasil e do mundo, desde 1992, constam no gráfico 1.1. Pode-se depreender que o mundo atravessou no período, fase de crescimento significativo, que foi interrompido em 2009. Percebe-se ainda que o Brasil praticamente acompanhou o verificado em âmbito mundial, em alguns anos do período tendo crescido mais e em outros tendo crescido menos que a média mundial, embora a partir de 2007 o crescimento brasileiro tenha sempre superado o crescimento mundial.

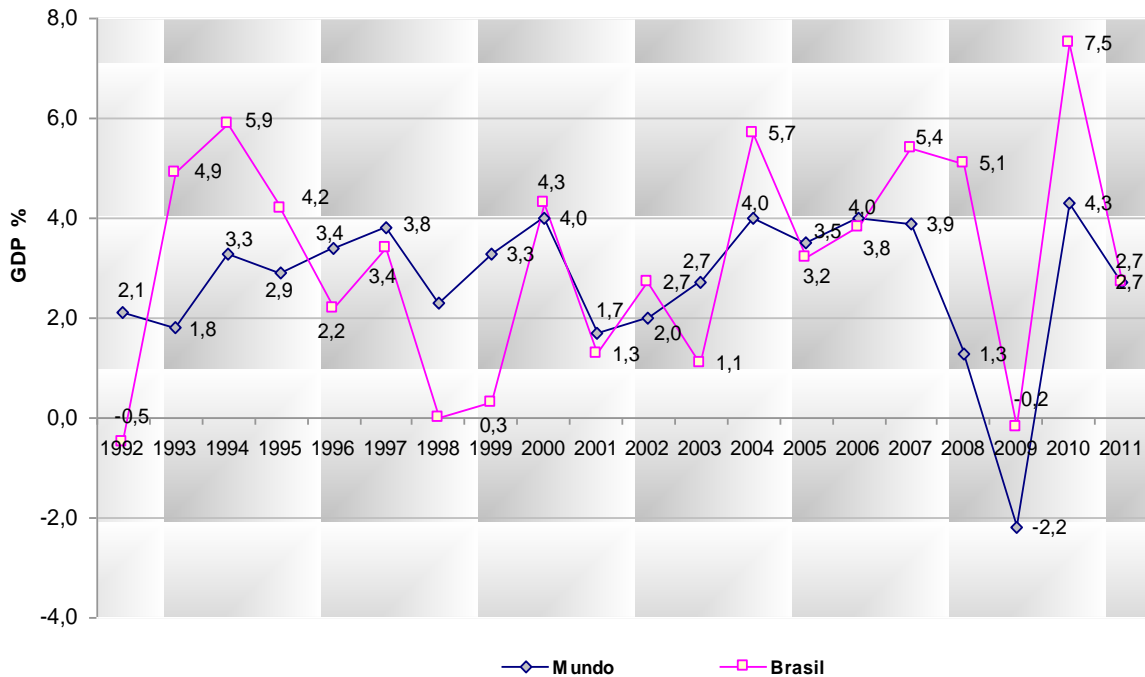
Se levarmos em conta que durante boa parte do século XX, ou seja, até o final dos anos 70, o Brasil teve crescimento bem acima da média mundial, se pode depreender então que a euforia brasileira dos últimos anos não é de todo consistente.

Tabela 1.1 – Países com maiores PIB (GDP) em bilhões de US\$ no ano 2011.

País	2007	2008	2009	2010	2011
Estados Unidos	13.961,8	14.219,3	13.863,6	14.447,1	15.094,0
China	3.494,1	4.521,8	4.991,3	5.930,5	7.298,1
Japão	4.356,3	4.849,2	5.035,1	5.488,4	5.867,2
Alemanha	3.323,8	3.623,7	3.298,6	3.258,9	3.570,6
França	2.582,4	2.831,8	2.619,7	2.549,0	2.773,0
<b>Brasil</b>	<b>1.366,0</b>	<b>1.652,8</b>	<b>1.621,7</b>	<b>2.143,0</b>	<b>2.476,7</b>
Reino Unido	2.821,9	2.636,0	2.171,4	2.251,9	2.431,6
Itália	2.127,2	2.307,3	2.111,1	2.043,6	2.194,8
Rússia	1.299,7	1.660,8	1.222,6	1.487,5	1.857,8
Índia	1.238,7	1.224,1	1.361,1	1.684,3	1.848,0

Fonte: Banco Mundial. <[http: data.worldbank](http://data.worldbank)> acessado em 17/07/2012

Gráfico 1.1 – Taxas de crescimento do PIB (GDP) do Brasil e do mundo de 1992 a 2011



Fontes: IBGE

Banco Mundial.<<http://data.worldbank.org/indicador/>> acessado em 17/07/2012

O Brasil ocupa a 46ª posição entre os países com maior PIB per capita, o que impõe a necessidade de mudar as instituições para que se possa ocupar posição bem mais favorável no âmbito internacional, já que a atual posição está longe de poder ser considerada confortável. Vale salientar que para o Brasil conseguir ficar entre os vinte primeiros países em renda per capita teria que no tempo, quadruplicar seu PIB sem que aumentasse a população e sem que o PIB dos vinte primeiros crescesse acima das taxas de crescimento das correspondentes populações.

Tabela 1.2 – Cinquenta países do mundo com maiores PIB per capita em 1000 \$ (2011).

País	2007	2008	2009	2010	2011
1° Noruega	76,99	85,56	85,76	86,39	88,89
2° Catar	62,05	72,54	69,75	73,06	80,44
3° Luxemburgo	79,71	82,16	71,92	76,82	78,13
4° Suíça	57,02	57,09	65,04	71,59	76,38
5° Dinamarca	54,7	59,04	58,33	59,41	60,39
6° Suécia	48,9	52,39	48,82	50,58	53,23
7° Holanda	46,31	48,82	48,53	48,92	49,73
8° Estados Unidos	46,91	47,89	46,08	47,35	48,45
9° Finlândia	44,2	48,01	46,62	47,46	48,42
10° Austria	42,5	46,79	46,63	46,92	48,3
11° Bélgica	41,45	45,18	44,7	45,78	46,16
12° Canadá	40,32	43,46	41,89	43,25	45,56
13° Japão	37,65	37,84	37,58	42,05	45,18
14° Alemanha	39,44	42,52	42,4	42,97	43,98
15° Singapura	33,76	35,75	36,03	39,41	42,93
16° França	38,9	41,94	42,38	42,19	42,42
17° Emirados Arabes Unidos	45,21	45,63	41,94	39,64	40,76
18° Irlanda	49,21	50,23	44,87	41,72	38,58
19° Reino Unido	44,31	45,46	40,97	38,14	37,78
20° Itália	34,03	35,76	35,57	35,53	35,33
21° Hong Kong SAR, China	31,22	32,95	31,41	32,78	35,16
22° Islândia	58,78	46,92	39,14	33,89	35,02
23° Espanha	29,4	31,85	32,02	31,46	30,99
24° Israel	22,46	24,61	25,51	27,27	28,93
25° Grécia	24,9	27,03	28,02	26,89	25,03
26° Eslovênia	21,52	24,21	23,75	23,91	23,61
27° Portugal	19,97	21,55	21,75	21,83	21,25
28° República da Coreia	21,14	21,43	19,65	19,72	20,87
29° República Checa	14,91	17,84	17,86	18,49	18,52
30° Arábia Saudita	14,79	16,79	16,25	16,61	17,82
31° Rep. Eslováquia	14,41	15,9	15,82	16,03	16,07
32° Estônia	13,38	15,03	14,36	14,18	15,2
33° Trinidad e Tobago	14,89	17,35	16,37	15,84	15,04
34° Equatorial Guinéa	9,69	14,41	16,71	13,72	14,54
35° Croácia	12,14	13,75	13,81	13,89	13,85
36° Hungria	11,51	12,89	12,98	12,86	12,73
37° Polônia	9,8	11,87	12,19	12,45	12,48
38° St. Kitts and Nevis	11,36	13,08	12,99	12,36	12,48
39° Letônia	10,1	12,02	12,39	11,85	12,35
40° Lituânia	10,08	12	11,7	11,62	12,28
41° Chile	8,65	10,05	9,97	10,75	12,28
42° Antigua e Barbuda	12,94	14,06	13,5	12,45	12,06
43° Venezuela	7,57	9,29	10,23	11,66	11,92
44° Uruguai	6,4	7,72	8,64	10,29	11,86
45° Seychelles	12,24	11,3	10,39	10,46	11,13
<b>46° Brasil</b>	<b>6,11</b>	<b>7,49</b>	<b>8,15</b>	<b>9,54</b>	<b>10,72</b>
47° Turquia	8,44	9,26	9,06	9,89	10,41
48° Federação Russa	7,59	9,71	9,29	9,88	10,4
49° Argentina	6,05	7,19	7,58	8,62	9,74
50° México	9,08	9,64	8,67	8,93	9,24

Fonte: Banco Mundial. <<http://data.worldbank.org/indicador/>>. Acessado em 16/07/2012

No tocante aos serviços de saúde, a situação brasileira não pode ser considerada confortável. Com base no relatório mais recente da Organização Mundial da Saúde, verifica-se uma situação ainda não satisfatória do Brasil no cotejo com os países desenvolvidos.

Primeiramente pode-se depreender da tabela 1.3 que ainda temos que avançar bastante para atingir os padrões de expectativa de vida ao nascer, apresentados hoje pelos países desenvolvidos.

De igual forma há que registrar conforme se pode verificar na tabela 1.4 termos ainda coeficiente de mortalidade infantil distanciado do verificado nos países desenvolvidos.

Nas tabelas 1.5 são apresentados os gastos globais em saúde em função do PIB do Brasil e de países desenvolvidos; bem como os gastos governamentais na saúde no cotejo com os gastos gerais do governo (valores em %).

Tabela 1.3 – Expectativa de vida ao nascer em países selecionados em anos

Países	1990	1999
<b>Brasil</b>	<b>67</b>	<b>73</b>
Canadá	77	81
Chile	72	79
China	68	74
Japão	79	83
Estados Unidos	75	79
Uruguai	72	76
Alemanha	75	90

Fonte: World Health Statistics 2012

Tabela 1.4 – Mortalidade infantil por 1000 nascidos vivos ao ano em países selecionados

País	1990	2000	2010
<b>Brasil</b>	<b>50</b>	<b>31</b>	<b>17</b>
Canadá	7	5	5
Chile	16	9	8
China	38	27	16
Japão	5	3	2
Estados Unidos	9	7	7
Uruguai	20	15	9
Alemanha	7	4	3

Fonte: World Health Statistics 2012

No tocante aos gastos governamentais em saúde, a situação do Brasil não é confortável como se pode depreender da tabela 1.5.

Tabela 1.5 – Gastos globais em saúde em função do PIB e dos gastos governamentais em função dos gastos gerais do governo (valores em %).

País	2000*	2009*	2000**	2009**
<b>Brasil</b>	<b>7,2</b>	<b>8,8</b>	<b>4,1</b>	<b>5,9</b>
Canadá	8,8	11,4	15,1	18,3
Chile	8,3	8,4	14,1	16,2
China	4,6	5,1	10,9	12,1
Japão	7,7	9,5	15,9	18,4
Estados Unidos	13,4	17,6	17,1	19,6
Uruguai	8,5	8,4	20,5	20,2
Alemanha	10,4	11,7	18,3	18,7

Fonte: World Health Statistics 2012

\*Inclui os gastos públicos e privados como percentual do PIB do país.

\*\*Percentual do orçamento governamental gasto com saúde.

Ficou devidamente mostrada a situação não confortável do Brasil no tocante aos indicadores de saúde.

Infelizmente não é melhor a situação brasileira do ensino no cotejo com países desenvolvidos, e, mesmo com alguns países não desenvolvidos. A começar pelo teste PISA efetuado em diversos países pela OCDE, a cada três anos, em alunos com quinze anos de idade e testa conhecimentos de matemática, linguagem e ciências. Na tabela 1.6, verificamos a posição inaceitável do Brasil no tocante ao conhecimento de matemática, onde consegue uma média de 386, abaixo de países como a Argentina, México e o Uruguai, e muito distante dos melhores desempenhos. Pode-se ainda verificar o quanto vai mal o Brasil na linguagem onde obteve a baixa média de 412, ficando atrás de diversos países como a Colômbia, Trinidad e Tobago, Uruguai, Chile e México. Igualmente se observa a situação ruim no tocante ao ensino de ciências onde ficou com a média de 405, abaixo de inúmeros países da América Latina.

Que país do mundo desenvolveu-se de modo consistente com um ensino ofertado de matemática, linguagem e ciências de tão baixa qualidade? Até o momento nenhum, e pela lógica nenhum país conseguirá melhorar de modo consistente as condições de vida de sal população com ensino medíocre.

Assunto de tamanha relevância, e, diante de resultado tão pífio, demonstra a necessidade cabal de mudar-se o atual arcabouço institucional.



Tabela 1.6 – Colocação dos países em matemática, linguagem e ciência (PISA/OCDE-2009)

Matemática	Escore médio	Leitura	Escore Médio	Ciências	Escore médio
Xangai-China	600	Xangai-China	556	Xangai-China	575
Singapura	562	Coréia	539	Finlândia	554
Hong Kong-China	555	Finlândia	536	Hong Kong-China	549
Coréia	546	Hong Kong-China	533	Singapura	542
Taipe Chinês	543	Singapura	526	Japão	539
Finlândia	541	Canadá	524	Coréia	538
Liechtenstein	536	Nova Zelândia	521	Nova Zelândia	532
Suíça	534	Japão	520	Canadá	529
Japão	529	Austrália	515	Estônia	528
Canadá	527	Holanda	508	Austrália	527
Holanda	526	Bélgica	506	Holanda	522
Macau-China	525	Noruega	503	Taipei Chinês	520
Nova Zelândia	519	Estônia	501	Alemanha	520
Bélgica	515	Suíça	501	Liechtenstein	520
Austrália	514	Polônia	500	Suíça	517
Alemanha	513	Islândia	500	Reino Unido	514
Estônia	512	Estados Unidos	500	Eslovenia	512
Islândia	507	Liechtenstein	499	Macau-China	511
Dinamarca	503	Suécia	497	Polônia	508
Eslovênia	501	Alemanha	497	Irlanda	508
Noruega	498	Irlanda	496	Bélgica	507
França	497	França	496	Hungria	503
República Eslovaca	497	Taipe Chinês	495	Estados Unidos	502
Austria	496	Dinamarca	495	República Checa	500
Polônia	495	Reino Unido	494	Noruega	500
Suécia	494	Hungria	494	Dinamarca	499
República Checa	493	Portugal	489	França	498
Reino Unido	492	Macau-China	487	Islandia	496
Hungria	490	Itália	486	Suécia	495
Luxemburgo	489	Estônia	484	Austria	494
Estados Unidos	487	Eslovênia	483	Estônia	494
Irlanda	487	Grécia	483	Portugal	493
Portugal	487	Espanha	481	Lituania	491
Espanha	483	República Checa	478	República Eslovaca	490
Itália	483	República Eslovaca	477	Itália	489
Letônia	482	Croácia	476	Espanha	488
Lituânia	477	Israel	474	Croácia	486
Federação Russa	468	Luxemburgo	472	Luxemburgo	484
Grécia	466	Austria	470	Federação Russa	478
Croácia	460	Lituânia	468	Grécia	470
Dubai (UAE)	453	Turquia	464	Dubai (UAE)	466
Israel	447	Dubai (UAE)	459	Israel	455
Turquia	445	Federação Russa	459	Turquia	454
Sérvia	442	Chile	449	Chile	447
Azerbaijão	431	Servia	442	Sérvia	443
Bulgária	428	Bulgária	429	Bulgária	439
Romênia	427	Uruguai	426	Romenia	428
Uruguai	427	México	425	Uruguai	427
Chile	421	Romênia	424	Tailândia	425
Tailândia	419	Tailândia	421	México	416
México	419	Trinidad e Tobago	416	Jordania	415
Trinidad e Tobago	414	Colômbia	413	Trinidad e Tobago	410
Kazaquistão	405	<b>Brasil</b>	<b>412</b>	<b>Brasil</b>	<b>405</b>
Montenegro	403	Montenegro	408	Colômbia	402
Argentina	388	Jordânia	405	Montenegro	401
Jordania	387	Tunísia	404	Argentina	401
<b>Brasil</b>	<b>386</b>	Indonésia	402	Tunísia	401
Colômbia	381	Argentina	398	Kazaquistão	400
Albânia	377	Kazaquistão	390	Albânia	391
Tunísia	371	Albânia	385	Indonésia	383
Indonésia	371	Catar	372	Catar	379
Catar	368	Panamá	371	Panamá	376
Peru	365	Peru	370	Azerbaijão	373
Panamá	360	Azerbaijão	362	Peru	369
Quirguistão	331	Quirguistão	314	Quirguistão	330

Fonte: OECD PISA 2009 Database. Acessado em 16/07/2012

Os ensinos de nível fundamental e médio<sup>2</sup> do Brasil são de padrão muito abaixo do mínimo aceitável, além de não ter universidades competitivas no âmbito internacional.

Na totalidade dos rankings internacionais de qualidade do ensino superior nossas universidades<sup>3</sup>, com exceções, como é o caso da Universidade de São Paulo - USP, não aparecem entre as 500 melhores. Algo preocupante para uma nação que queira atingir patamar sustentável e consistente de desenvolvimento, o que pode ser constatado na tabela 1.7.

Tabela 1.7 - As vinte universidades melhor pontuadas do mundo em 2011/2012\*.

Classificação	Universidade	País	Pontuação
1°	California Institute of Technology	Estados Unidos	94,8
2°	Harvard University	Estados Unidos	93,9
3°	Stanford University	Estados Unidos	93,9
4°	University of Oxford	Reino Unido	93,6
5°	Princeton University	Estados Unidos	92,9
6°	University of Cambridge	Estados Unidos	92,4
7°	Massachusetts Institute of Technology	Estados Unidos	92,3
8°	Imperial College London	Reino Unido	90,7
9°	University of Chicago	Estados Unidos	90,2
10°	University of California Berkeley	Estados Unidos	89,8
11°	Yale University	Estados Unidos	89,1
12°	Columbia University	Estados Unidos	87,5
13°	University of California Los Angeles	Estados Unidos	87,3
14°	Johns Hopkins University	Estados Unidos	85,8
15°	ETH Zürich - Swiss Federal Institute of Technology Zürich	Suíça	85
16°	University of Pennsylvania	Estados Unidos	84,9
17°	University College London	Reino Unido	83,2
18°	University of Michigan	Estados Unidos	82,8
19°	University of Toronto	Canadá	81,6
20°	Cornell University	Estados Unidos	80,5
<b>178°</b>	<b>Universidade de São Paulo</b>	<b>Brasil</b>	<b>44,1</b>
295°	Universidade de Campinas	Brasil	n.d.**

Fonte: The Times Higher Education World Universities Ranking 2011-2012. [www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-2012/top-400](http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-2012/top-400). Acessado em 02/08/2012.

\* Inclui posição das únicas duas universidades brasileiras no ranking das 400 melhores

\*\* n.d. – pontuação global não disponível

<sup>2</sup> O desastre do ensino público fundamental no Brasil pode ser observado pelos dados do IDEB 2011, especialmente na comparação com o desempenho do ensino privado, que nem de longe é um ensino de excelência. Basta para tanto, verificar que no 5º ano do ensino fundamental a rede estadual pública fica com o baixo valor de 5,1, a rede privada atinge 6,5. Já na média da prova Brasil em matemática, a rede pública obteve 209,8 e 190,6 em português, enquanto a rede privada em matemática obteve 242,8 e em português 222,7. No 9º ano, a diferença das redes públicas e privadas se acentua expressivamente, já que para um IDEB pífio de 3,9 na rede pública, se verifica um IDEB de 6,0 na rede privada. Mesmo o indicador IDEB, ao inadequadamente misturar os desempenhos dos alunos em português e matemática com as taxas de aprovação, consegue captar a gravidade do quadro brasileiro do ensino público fundamental, já que países desenvolvidos tranquilamente superariam 6 no IDEB, o que se verifica em grande parte das escolas privadas brasileiras.

<sup>3</sup> O baixo padrão atual de alfabetização da população brasileira, sendo que esta triste realidade ocorre mesmo para o nível universitário. Entre os estudantes do ensino superior, o assombroso índice de 38% (4% com conhecimentos rudimentares e 34% apenas com conhecimentos básicos) não dominam habilidades básicas de leitura e escrita, nos termos do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), divulgado pelo Instituto Paulo Montenegro (IPM) e pela ONG Ação Educativa. Fonte: INAF Brasil 2001 a 2011. Na revista EXAME.COM, em matéria do dia 17 de setembro de 2012, a jornalista Amanda Previdelli demonstrou que o Brasil investe em educação mais do que muitos países superdesenvolvidos, mas está atrás na fila da qualidade, investe 5,7%, um dos índices mais altos entre os 42 países membros da OCDE, a frente de Reino Unido, Canadá e Alemanha, por exemplo. Em que pese ser o investimento brasileiro próximo da média dos países da OCDE, o país se encontra somente em 53º lugar de um total de 65 no teste Pisa da OCDE. Ou seja, maiores investimentos não necessariamente acompanham, na mesma proporção, uma melhora no desempenho dos estudantes. Fonte: <<http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/gastos-do-brasil-em-relação-ao-mundo>> Acessado em 30/10/2012.

Várias razões existem para justificarem a configuração dos Estados. A mais importante delas, sem dúvida, diz respeito à segurança pública. Não se pode menosprezar também a justiça, a educação e a saúde. A situação presente da segurança pública no Brasil é catastrófica, longe de uma situação minimamente adequada.

O descalabro da situação concreta da segurança pública depõe de modo insofismável no sentido da ineficácia institucional do Estado brasileiro. Um dos indicadores mais importantes para medir o desempenho da segurança pública é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes. No gráfico 1.1, a taxa de homicídios do Brasil e de alguns Estados selecionados é apresentada. Mesmo os estados de Santa Catarina e São Paulo, com bom desempenho no âmbito nacional em 2011, estão muito longe dos padrões de referência internacional onde as taxas de homicídios são da ordem de dez vezes inferiores às aquelas verificadas no Brasil.

Constitui verdadeira barbárie, e prova de baixo padrão de civilidade o fato de conviver-se no Brasil com elevadíssimo número anual de assassinatos. Basta registrar que de 1980 até 2010, foram assassinados mais de um milhão de brasileiros, sem que esta cifra escandalosa causasse maiores comoções. Na tabela 1.8 são apresentados os resultados anuais do número de homicídios, bem como das taxas de homicídios desde 1981. É preocupante constatar que nos últimos anos o número de homicídios tem se aproximado da elevada casa dos 50 mil, sendo que em 2008 e 2009 este patamar foi ultrapassado. De outro lado há que levar em conta que em 1980 a taxa de homicídios por 100 mil habitantes chegou em 11,7, valor menor que a metade da elevada taxa verificada em 2010.

Gozasse o Brasil das taxas de homicídio verificadas em diversos países como o Japão, a Alemanha e outros, em lugar de 49.932 brasileiros terem sido assassinados, teríamos em torno de 1.906 assassinatos, ou seja: 48.026 brasileiros naquele ano permaneceriam vivos. É como se a cada ano o público que assiste um Grenal fosse dizimado. Na tabela 2.11, pode-se constatar que a situação de homicídios por ano no Brasil supera a verificada em diversos conflitos armados mundo afora.

Tabela 1.8 – Evolução do número e taxa de homicídios no Brasil de 1980 a 2010

<b>Ano</b>	<b>Nº homicídios</b>	<b>Taxa por 100 mil hab</b>
1980	13.910	11,7
1981	15.213	12,6
1982	15.550	12,6
1983	17.408	13,8
1984	19.767	15,3
1985	19747	15
1986	20481	15,3
1987	23.087	16,9
1988	23.357	16,8
1989	28.757	20,3
1990	31.989	22,2
1991	30.566	20,8
1992	28.387	19,1
1993	30.586	20,2
1994	32.603	21,2
1995	37.128	23,8
1996	38.894	24,8
1997	40.507	25,4
1998	41.950	25,9
1999	42.914	26,2
2000	45.360	26,7
2001	47.943	27,8
2002	49.695	28,5
2003	51.043	28,9
2004	48.374	27
2005	47.578	25,8
2006	49.145	26,3
2007	47.707	25,2
2008	50.113	26,4
2009	51.434	27
2010	49.932	26,2
<b>Total</b>	<b>1.091.125</b>	

Fonte: Mapa da violência 2012. <[www.institutosangari.org.br](http://www.institutosangari.org.br)>. Acessado em 18/07/2012.

Vivemos no Brasil situação pior do que a de conflitos armados em diversas regiões do mundo o que pode ser constatado na tabela 1.9.

Tabela 1.9 – Mortalidade em Conflitos Armados no Mundo

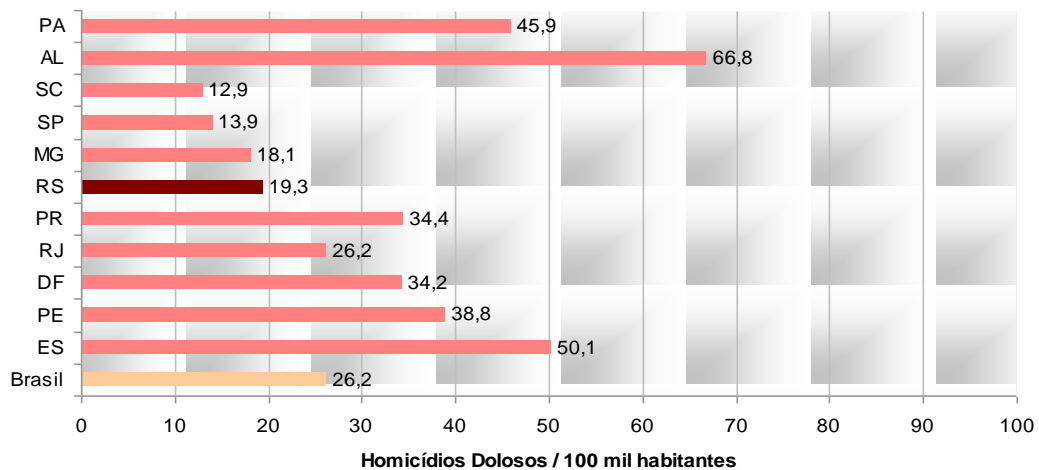
País/Conflito	Natureza do Conflito	Período	Anos de duração	Nº de Mortes	Mortos/Ano
Chechênia/Rússia	Movimento Emancipatório/Étnico	1994-1996	2	50.000	25.000
Etiópia-Eritreia	Disputa Territorial	1998-2000	2	50.000	25.000
Guatemala	Guerra Civil	1970-1994	24	400.000	16.667
Algeria	Guerra Civil	1992-1999	7	70.000	10.000
Guerra do Golfo	Disputa Territorial	1990-1991	1	10.000	10.000
El Salvador	Guerra Civil	1980-1992	12	80.000	6.667
Armênia-Azerbaijão	Disputa Territorial	1988-1994	6	30.000	5.000
Nicaraguá	Guerra Civil	1972-1979	7	30.000	4.286
Timor Leste	Independência	1974-2000	26	100.000	3.846
Kurdos	Disputa Territorial/Movimento	1961-1974	39	120.000	3.076
Angola	Independência	1961-1974	13	39.000	3.000
Angola	Guerra Civil/UNITA	1962-1975	27	550.000	20.370
Moçambique	Independência/Guerra Civil	1962-1975	13	35.000	2.692
Israel-Palestina	Disputa Territorial/Religiosa	1947-2000	53	125.000	2.358
Sri-Lanka	Guerra Civil	1978-2000	22	50.000	2.273
Israel-Egito	Disputa Territorial	1967-1970	3	6.400	2.133
Guerra das Malvinas	Disputa Territorial	1982	1	2.000	2.000
Somália	Guerra Civil	1982-2000	18	30.000	1.666
2ª Intifada	Disputa Territorial	2.000-2001	1	1.500	1.500
Camboja	Guerra Civil/Disputa Territorial	1979-1997	18	25.000	1.388
Peru	Guerra Civil/Guerrilha	1981-2000	19	25.000	1.316
Colômbia	Guerra Civil/Guerrilha	1964-2000	36	45.000	1.250
Caxemira	Movimento Emancipatório	1947-2000	53	65.000	1.226
1ª Intifada	Disputa Territorial	1987-1994	5	1.759	352
Irlanda do Norte	Guerra Civil/Movimento Emancipatório	1968-1994	26	3.100	119
<b>Brasil</b>	<b>Homicídios</b>	<b>1980-2010</b>	<b>30</b>	<b>1.091.125</b>	<b>36.371</b>

Fonte: Mortes Matadas de Fogo. (Extraído de Mapa da violência 2012. <[www.institutosangari.org.br](http://www.institutosangari.org.br)>. Acessado em 18/07/2012).

A situação do Brasil e de Estados selecionados pode ser observada no gráfico 1.2. Nenhum Estado apresenta situação confortável, embora se possa constatar desempenho bem melhor de Santa Catarina e de São Paulo. Fosse a taxa brasileira de homicídios próxima a desses dois Estados, teriam sido poupadas aproximadamente 25 mil vidas em 2010. Na tabela 1.12, pode ser verificado o comportamento dispare de desempenho de Estados brasileiros na

última década, enquanto uns registraram aumentos expressivos das taxas, mesmo em cenário de crescimento elevado do PIB, outros apresentaram decréscimo nas taxas de homicídios.

Gráfico 1.2 - Índice de Homicídios Dolosos no RS, em Estados Seleccionados e no Brasil, em 2010



Fonte: Mapa da violência 2012. <[www.institutosangari.org.br](http://www.institutosangari.org.br)>. Acessado em 18/07/2012.

Tabela 1.10 – Evolução da taxa de homicídios em Estados seleccionados de 2000 a 2010

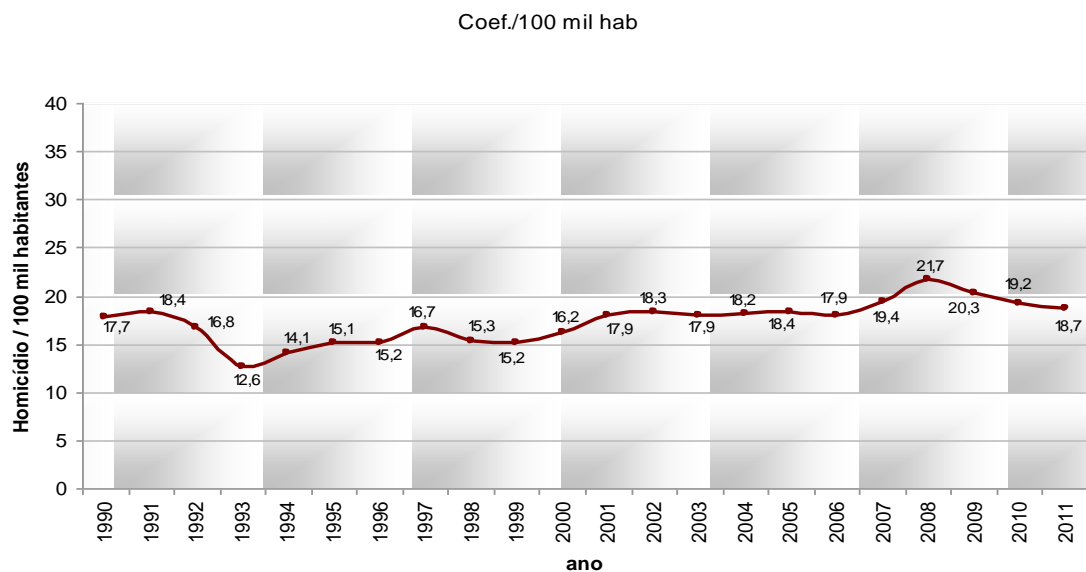
UF	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Var%
PA	13	15,1	18,4	21	22,7	27,6	29,2	30,4	39,2	40,2	45,9	252,9
AL	25,6	29,3	34,3	35,7	35,1	40,2	53	59,6	60,3	59,9	66,8	160,4
SC	7,9	8,4	10,3	11,6	11,1	10,5	11	10,4	13	13	12,9	63,1
SP	42,2	41,8	38	35,9	28,6	21,6	19,9	15	14,9	15,4	13,9	-67
MG	11,5	12,9	16,2	20,6	22,6	21,9	21,3	20,8	19,5	18,8	18,1	57,1
<b>RS</b>	<b>16,3</b>	<b>17,9</b>	<b>18,3</b>	<b>18,1</b>	<b>18,5</b>	<b>18,6</b>	<b>17,9</b>	<b>19,6</b>	<b>21,8</b>	<b>20,7</b>	<b>19,3</b>	<b>18,1</b>
PR	18,5	21	22,7	25,5	28,1	29	29,8	29,6	32,6	35,1	34,4	86
RJ	51	50,5	56,5	52,7	49,2	46,1	45,8	40,1	34	31,8	26,2	-48,6
DF	37,5	36,9	34,7	39,1	36,5	31,9	32,3	33,5	34,1	39,2	34,2	-8,8
PE	54	58,7	54,8	55,3	50,7	51,2	52,7	53,1	50,7	45,1	38,8	-28,2
ES	46,8	46,7	51,2	50,5	49,4	46,9	51,2	53,6	56,4	57,3	50,1	7,1
BA	9,4	11,9	13	16	16,6	20,4	23,5	25,7	32,9	37,7	37,7	303,2
MA	6,1	9,4	9,9	13	11,7	14,8	15	17,4	19,7	21,5	22,5	269,3
<b>BR</b>	<b>26,7</b>	<b>27,8</b>	<b>28,5</b>	<b>28,9</b>	<b>27</b>	<b>25,8</b>	<b>26,3</b>	<b>25,2</b>	<b>26,4</b>	<b>27</b>	<b>26,2</b>	<b>-2</b>

Fonte: SIM/SVS/MS. Extraído de Mapa da violência 2012. <[www.institutosangari.org.br](http://www.institutosangari.org.br)>. Acessado em 18/07/2012.

Em 2011, de acordo com os relatórios SIM e SINASC<sup>4</sup> da Secretaria da Saúde do RS, o número de homicídios no RS foi de 1.999, sendo 90,85% referentes ao sexo masculino (o coeficiente masculino é de 34,0 homicídios por 100 mil habitantes). Os acidentes de transporte foram responsáveis por 2.038 óbitos (um coeficiente de 19,1 óbitos por 100 mil habitantes), também predominando o sexo masculino, com 79,77% dos registros (o coeficiente masculino de óbitos por 100 mil habitantes, por acidente de transporte, é de 30,2).

O gráfico 1.3 apresenta os coeficientes de mortalidade por homicídios de 1990 a 2011 no RS, em face de dados levantados da Secretária da Saúde do RS.

Gráfico 1.3 – Evolução da taxa de homicídios por 100 mil habitantes de 1990 a 2011, no RS



Fonte: Secretária da Saúde do RS

## 1.2. DIREITOS FUNDAMENTAIS FUNDANTES DA CRFB 1988: contradição da eficácia da formação institucional brasileira atual com a otimização do cumprimento dos direitos fundamentais.

No art. 5º da CRFB, além do caput, estão delineados setenta incisos que tratam predominantemente dos chamados direitos fundamentais. De sorte a que praticamente já na

<sup>4</sup> Dados oficiais, acessados em 14/09/2012 no site [www.saude.rs.gov.br](http://www.saude.rs.gov.br).

entrada do texto constitucional estão postos os direitos fundamentais, o que demonstra a importância que tiveram para o constituinte de 1988, embora não se tenha delineado no ordenamento jurídico brasileiro<sup>5</sup> nenhum mecanismo para a tutela dos mesmos com a amplitude e a semelhança aos chamados direito de amparo existente no ordenamento jurídico da Espanha ou ao direito constitucional existente no ordenamento da Alemanha.

A discussão dos direitos fundamentais e dos direitos sociais sem nenhuma vinculação com a necessidade de melhora institucional do país, não deixa de ser mero exercício retórico. Basta que se examine o próprio caput do art. 5º e se confronte o chamado direito a vida, ali posto com o caos da segurança pública brasileira onde anualmente são assassinados em torno de 50 mil brasileiros, conforme posto no item 1.1. Sem mudanças institucionais que de fato façam com que a continuada matança de brasileiros, pior que o verificado em inúmeras guerras civis, tenha redução drástica na prática, falar em direitos fundamentais no Brasil não passa de exercício de ficção. Da não coerência entre o posto na constituição brasileira e o efetivamente praticado no mundo real, se pode facilmente verificar em diversos incisos do art. 5º, bem como para o caso dos direitos sociais do art. 6º da CRFB e de outros artigos da CRFB, basta para tanto examinar-se os padrões atuais do desempenho da saúde e da educação brasileira apresentados no item 1.1.

O exame dos direitos fundamentais requer que se faça previamente uma análise a propósito do papel das modernas constituições nos ordenamentos jurídicos. Em célebre conferência (HESSE, 1991) o jurista alemão Konrad Hesse contestou as teses de Lassale<sup>6</sup> para quem uma Constituição nada mais seria que um pedaço de papel, nada mais expressaria que as relações de poder nele dominantes: o poder militar, representado pelas Forças Armadas, o poder social, representado pelos latifundiários, o poder econômico, representado pela grande indústria e pelo capital, e, finalmente, ainda que não se equipare ao significado dos demais, o

---

<sup>5</sup> O Mandato de Segurança tem inúmeras restrições em termos de defesa dos direitos fundamentais e de certa forma protege indevidamente órgãos do Estado, como a Receita Pública, em relação ao cidadão contribuinte. Já na Alemanha qualquer pessoa que reclama que um de seus direitos fundamentais (cf. Artigos 1 to 19 da Lei Fundamental) ou um de seus direitos postos nos arts. 20.4, 33, 38, 101, 103 e 104 da Lei Fundamental, os quais são equivalentes à direitos fundamentais, foram violados por uma autoridade pública podem demandar reclamação constitucional junto ao Tribunal Constitucional da Alemanha. Fonte: <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/organization.html>>. Acessado em 11/08/2012.

<sup>6</sup> Conferência de Lassale, proferida em 16 de abril de 1816, abordou a essência da Constituição (*Uber das Verfassungswesen*). Para Lassale as questões constitucionais não são questões jurídicas, mas sim políticas.



poder intelectual, representado pela consciência e pela cultura gerais. O combate à tese central de Lassale (Hesse, 1991) é posta nos seguintes termos:

Considerada em suas conseqüências, a concepção da força determinante das relações fáticas significa o seguinte: a condição de eficácia da Constituição jurídica, isto é, a coincidência da realidade e a norma, constitui apenas um limite hipotético extremo. É que, entre a norma fundamentalmente estática e racional e a realidade fluida e irracional, existe uma tensão necessária e imanente que não se deixa eliminar. Para essa concepção do Direito Constitucional, está configurada permanentemente uma situação de conflito: a Constituição jurídica, no que tem de fundamental, isto é, nas disposições não propriamente de índole técnica, sucumbe cotidianamente em face da Constituição real. A idéia de um efeito determinante exclusivo da Constituição real não significa outra coisa senão a própria negação da Constituição jurídica. (...). Assim, o Direito Constitucional não estaria a serviço de uma ordem justa, cumprindo-lhe tão-somente a miserável função – indigna de qualquer ciência - de justificar as relações de poder dominantes. Se a Ciência da Constituição adota essa tese e passa a admitir a Constituição real como decisiva, tem-se a sua descaracterização como ciência normativa, operando-se a sua conversão numa simples ciência do ser. Não haveria mais como diferenciá-la da Sociologia ou da Ciência Política. Afigura-se justificada a negação do Direito Constitucional, e a conseqüente negação do próprio valor da Teoria Geral do Estado enquanto ciência, se a Constituição jurídica expressa, efetivamente, uma momentânea constelação de poder. (...). A questão que se apresenta diz respeito à força normativa da Constituição. Existiria, ao lado do poder determinante das relações fáticas, expressas pelas forças políticas e sociais, também uma força determinante do Direito Constitucional? Qual o fundamento e o alcance dessa força do Direito Constitucional? Não seria essa força uma ficção necessária para o constitucionalista, que tenta criar a suposição de que o direito domina a vida do Estado, quando, na realidade, outras forças mostram-se determinantes? (...). O conceito de Constituição jurídica e a própria definição da Ciência do Direito Constitucional enquanto ciência normativa dependem da resposta a essas indagações. (HESSE. A força normativa da Constituição, Sergio Antonio Fabris editor, 1991, p. 11 e 12).

Hesse, no tópico II (HESSE, pg. 28 a 32), aborda os aspectos da relação da ordenação e da realidade. Leciona que a Constituição não se restringe à condição de mera expressão de um ser, mas também de um dever ser; sendo assim ela significa mais do que o simples reflexo das condições fáticas de sua vigência. A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. Essa pretensão de eficácia (*Geltungsanspruch*) não pode ser separada das condições históricas de sua realização, numa relação de interdependência, criando regras próprias que não podem ser desconsideradas. A “Constituição real” e “Constituição jurídica” estão em uma relação de coordenação. Ainda que não de forma absoluta, a Constituição jurídica tem significado próprio. Em breve síntese: a Constituição adquire força normativa na medida em que logra realizar essa pretensão de eficácia.

Ainda para Hesse, a interpretação tem significado decisivo para a consolidação e preservação da força normativa da Constituição. A interpretação constitucional está submetida ao princípio da ótima concretização da norma (*Gebot optimaler Verwirklichung der Norm*). Esse princípio não pode ser aplicado com base nos meios fornecidos pela

subsunção lógica e pela construção conceitual. A finalidade (Telos) de uma proposição constitucional e sua nítida vontade normativa não devem ser sacrificadas em virtude de uma mudança da situação. Se o sentido de uma proposição normativa não mais puder ser realizado, a revisão constitucional afigura-se inevitável. Do contrário, ter-se-ia a supressão da tensão entre norma e realidade com a supressão do próprio direito. A dinâmica existente na interpretação construtiva constitui condição fundamental da força normativa da Constituição e, por conseguinte, de sua estabilidade. Caso ela venha a faltar, tornar-se-á inevitável, cedo ou tarde, a ruptura da situação jurídica vigente. (Ibidem, p. 13 a 23).

Já Robert Alexy (ALEXY, 2011, p. 55.a 59) examina a colisão de direitos fundamentais e a realização dos mesmos no estado de direito social, onde são elementos essenciais do ordenamento jurídico nacional respectivo. Os direitos fundamentais na prática rompem com o quadro nacional tradicional, porque devem abarcar os direitos do homem, que independentemente de sua positivação, tem validade universal. Os direitos do homem tornaram-se vinculativos juridicamente no plano internacional pelo pacto internacional sobre direitos civis e políticos, de 19 de dezembro de 1966. Considerando-se que a maioria das constituições contém hoje catálogo de direitos fundamentais escritos, aparece a primeira tarefa da ciência dos direitos fundamentais, que é elaborar a interpretação desses catálogos, sendo um fundamento essencial para isso o ponto da colisão de direitos fundamentais. O conceito de colisão de direitos fundamentais pode ser formulado de modo estreito ou amplo. Colisões de direitos fundamentais em sentido restrito aparecem quando o exercício ou a realização do direito fundamental de um titular de direitos fundamentais tem repercussões negativas sobre direitos fundamentais de outros titulares de direitos fundamentais. Aponta Alexy ainda que não menos significativas são as colisões de direitos fundamentais em sentido amplo, portanto, as colisões de direitos fundamentais com bens coletivos. A questão mais importante para cada catálogo de direitos fundamentais é se se trata de normas juridicamente vinculativas ou não. Em um sistema jurídico, baseado na divisão de poderes, sendo o poder judicial o terceiro poder, tudo aponta para designar como “juridicamente vinculativas” somente aquelas normas de direitos fundamentais cuja violação, seja em que procedimento for, pode ser comprovada por um tribunal, que, portanto, são justiciáveis. Normas de direitos fundamentais, cuja violação não podem ser devidamente examinadas por nenhum tribunal, têm um caráter não justiciável. Elas são meras proposições programáticas ou formulando de modo polêmico são mera lírica constitucional. Direitos fundamentais são essencialmente direitos do homem transformados em direito positivo. Se algumas normas da constituição não são levadas a sério, é difícil fundamentar por que outras normas também então devem ser

levadas a sério. A primeira decisão fundamental para os direitos fundamentais é impor a sua vinculatividade jurídica ampla em forma de justiciabilidade. Direitos fundamentais têm o caráter de regras ou o de princípios? A definição padrão da teoria dos princípios é a de que princípios são normas que ordenam que algo seja realizado em uma medida tão elevada quanto viável relativamente a possibilidades fáticas ou jurídicas. Princípios são mandamentos de otimização, que podem ser preenchidos em graus diferentes. As colisões de direitos fundamentais devem, segundo a teoria dos princípios, ser designadas como colisões de princípios. O procedimento para a solução de colisões de princípios é a ponderação. Princípios e ponderações são dois lados do mesmo objeto. Um é do tipo teórico- normativo, o outro, metodológico. Quem efetua ponderações no direito pressupõe que as normas têm a estrutura de princípios e quem classifica normas como princípios deve chegar a ponderações. O litígio sobre a teoria dos princípios é, com isso, essencialmente, um litígio sobre a ponderação. Regras, por sua vez, são normas que só podem ser cumpridas ou não cumpridas. Se uma regra vale, é obrigatório fazer rigorosamente aquilo que ela pede, não mais e não menos. Regras contêm, com isso, fixações no espaço do fático e juridicamente possível. Elas são, por conseguinte, mandamentos definitivos. A forma de aplicação de regras não é a ponderação, mas a subsunção.

Para Alexy em uma constituição como a brasileira, que conhece direitos fundamentais numerosos, generosamente formulados, nasce sobre esse fundamento uma forte pressão de declarar todas as normas não plenamente cumpríveis, simplesmente, como não vinculativas, portanto, como meras proposições programáticas. A teoria dos princípios que, contra outros princípios, devem ser ponderados e, assim, estão sob uma “reserva do possível no sentido daquilo que o indivíduo pode requerer de modo razoável da sociedade”. Com isso, a teoria dos princípios oferece não só uma solução do problema da colisão, mas também solução do problema da vinculação.

## CAPÍTULO 2

### Problemas Institucionais do Poder Executivo

Hoje a hipertrofia do Poder Executivo<sup>7</sup> no Brasil é uma triste realidade. Agrava o quadro termos uma situação concreta de uma federação fictícia. Quando da implantação da República no final do século XIX se procurou copiar a nascente experiência americana. Enquanto lá saíram de uma confederação para uma federação, aqui se saiu de uma situação de Estado unitário para uma federação. Então se observa no modelo americano a existência de muitos Estados que desempenham diversas funções e que gozam de elevado grau de autonomia. No início os primeiros treze estados dispunham de soberania. Dela abriram mão para a formação da federação, por decorrência foi gerada uma federação com elevado grau de descentralização e com expressivo grau de autonomia, bem diferente da situação brasileira dos dias presentes. Nossa descentralização é quase inexistente, chegando a ser menor do que o verificado em países unitários como a França, onde as regiões daquele país unitário chegam a dispor proporcionalmente de parcela maior dos recursos nacionais que estados brasileiros.

Vivemos então uma situação nada confortável de uma hipertrofia do Poder Executivo num cenário de um Estado que funciona na prática como se fosse unitário<sup>8</sup> e excessivamente concentrado. E o pior: um Estado que em lugar de servir ao cidadão dele se serve.

---

<sup>7</sup> Não se estará advogando a tese do enfraquecimento do Poder Executivo brasileiro, já que não existem apenas duas opções uma a de hipertrofia e outra a da debilidade. A importância e complexidade do tema do Poder Executivo foram examinadas por Darcy Azambuja (Azambuja, 2008, p. 217 a 222) que aponta ser a matéria um dos mais complexos temas da ciência política a organização do Poder Executivo, apresentando algumas críticas ao modelo parlamentarista predominante na Europa, justamente por gerar um Poder Executivo enfraquecido:

*“O problema da organização do Poder Executivo tornou-se talvez o mais agudo da ciência política. Porque, se de um lado é necessário organizá-lo de modo que seja um poder limitado, um poder de direito, e não arbitrário e despótico, não menos necessário também é que disponha de força, recursos e prestígio que o habilitem a cumprir a formidável tarefa exigida no governo do Estado moderno. (...). O erro em que incorreram os constituintes europeus foi supor que, para instituir um regime livre, bastava enfraquecer um dos órgãos essenciais do poder – o Executivo – e subordiná-lo inteiramente aos parlamentares. A consequência não poderia ser boa, mesmo em épocas normais (...).”*

<sup>8</sup> Nesse sentido, cabe lembrar que no período do Império o Brasil se constituía num Estado unitário. João Camillo de Oliveira Torres, na obra *A Democracia Coroada* (Torres, 1957, p. 56 a 58), mostra que em verdade no Império foram adotadas as então inovadoras idéias do jurista francês Benjamin Constant, que concebia ainda no século XIX, serem cinco e não três os poderes políticos:

*“(...). Acontecimento que constitui uma das grandes originalidades brasileiras, a influência desmedida religioso seria outra – o Império adotou quase integralmente as idéias do publicista francês. Delas somente se afastou quando se achavam demasiado distantes da realidade brasileira, conservando, porém, o espírito, como se deu no caso da constituição do Senado. O velho Guizot considerava a influencia de Benjamin Constant uma coisa simplesmente espantosa. Duas ou três idéias básicas fundamentam a teoria do Estado elaborada por Benjamin Constant. A primeira delas é de não possuir o povo, soberano embora, poderes absolutos. Tanto poder conhece*

## 2.1. PRECARIIDADE CENTRAL INSTITUCIONAL DO PODER EXECUTIVO: a inadequação do fuscionamento da Chefia de Estado com a Chefia de Governo

O primeiro grande problema do arcabouço institucional brasileiro a ser enfrentado, portanto, reside na hipertrofia do Poder Executivo em âmbito federal, sem a devida separação da chefia de Estado da chefia de Governo. O seu tamanho e o exagerado feixe de poderes que convergem na figura da Presidência da República demonstram de modo claro e inequívoco a precariedade institucional brasileira.

Na lição de Cesar Saldanha Souza Junior (SOUZA JUNIOR, 2010) equivocadamente diz-se, em geral, que o chefe do Estado é figura meramente simbólica, como se símbolo não precisasse existir. Trata-se, no entanto, de uma função importantíssima cujo papel é manter a unidade do país acima dos governos e das divergências. Há o carisma e a força moral desta posição. Quando, porém, coincide com o governante oriundo de partidos, que também administra o país numa mistura de governo, Estado e administração no mesmo órgão, a

---

*limites em emprego, está sujeito a regras e normas, a começar pelas de moral. Foi, talvez, um dos primeiros a afirmar que a liberdade admite condições de uso. (...). Para que o Estado possa exercer devidamente a sua missão na sociedade, cumpre que se adote o princípio da divisão dos poderes, base de toda doutrina liberal autêntica, que, reconhecendo as deficiências da natureza humana, procura resguardá-la por meio de conjunto de pesos e contrapesos, de forças de equilíbrio. A doutrina da divisão dos poderes, expressa de modo lapidar na Constituição do Império – “a divisão e harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador do direito dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece” – procura realizar a liberdade, não pressupondo uma utopia, mas reconhecendo que, sendo o homem um ser deficiente, abusará naturalmente do poder se não houver freios à sua vontade. Para Benjamin Constant eram cinco, e não três como nos demais autores, os poderes políticos: o “poder régio”, o “poder executivo”, o “poder representativo da tradição”, “o poder representativo da opinião” e o “poder judiciário”. Os brasileiros adotaram integralmente essa divisão, alterando-a apenas no que se refere ao poder representativo da tradição, substituindo a Câmara hereditária preconizada por Benjamin Constant – em contradição com a tendência brasileira à igualdade – por um Senado vitalício, câmara representativa da tradição política. A justificação de sua teoria (...) jaz nos seguintes pontos capitais. Ao monarca cabe o poder moderador, o poder neutro que mantém os demais poderes em equilíbrio: pertence a um príncipe hereditário, sem interesses concorrentes com os dos particulares e cujo bem particular é o bem comum: o rei nunca é “parte” e sim o juiz nato na sociedade e no Estado. O poder executivo é um poder ativo, exercido pelos ministros: é força impulsiva do bem comum e promotora da vida social. Deve ser responsável perante a opinião pública, enquanto que o poder moderador é, tecnicamente, “irresponsável”, como órgão julgador da responsabilidade dos ministros. A função legislativa do Estado cabe a uma assembléia bicameral. A opinião pública atual pertence a uma câmara eleita pelo povo, por um curto prazo, podendo ser dissolvida, quando houver necessidade de uma apelação ao juízo do povo, nos casos de conflito entre câmara e ministério. Para contrabalançar a extrema mobilidade da Câmara dos Deputados, vem o Senado, que Benjamin Constant queria hereditário, representando a nobreza tradicional. Seria o voto de “qualidade” em face do voto de “quantidade” da Câmara. Por fim vinha o poder judiciário, encarregado de implantar a justiça na sociedade.” Fonte: TORRES, João Camillo de Oliveira. Democracia Coroada, 1957. p. 55 a 57.*

virtualidade da política morre, ficando as três funções prejudicadas a um só tempo. O chefe de Estado perde autoridade, já que qualquer presidente será de um partido e os outros partidos não são a ele solidários, bastando lembrar o fato de que quase todos os presidentes já foram vaiados no Brasil. Por isso precisa-se do chefe de Estado para controlar se os valores da nação estão sendo seguidos. O chefe de Estado não deve ter partido. No nível do Estado, valores e unanimidade são de toda a nação e não de uma maioria eventual construída numa coligação partidária, o poder é fundado em prestígio e força moral, tratando-se da auctoritas, que tem a autoridade da unanimidade. A rainha da Inglaterra nunca é vaiada, nem o presidente de Portugal ou da Itália. São qualidades que não estão com o governo. O carisma não pode ser do governo, por ficar prejudicado, e sim do chefe de Estado. Na América Latina há uma fusão de Estado, governo e administração o que leva à corrupção. O chefe de Estado faz política e o Tribunal Constitucional faz direito.

A ideia, porém, na defesa que se defende no presente trabalho da separação da chefia de Estado com a chefia de Governo<sup>9</sup>, consiste ainda em ter a chefia de Estado muito mais do que apenas função simbólica, já que os novos tempos assim exigem.

Não menos importante que avançar além da referida função simbólica para chefia de Estado consiste em que se coloque de fato o cidadão no centro do Poder Executivo, por vários mecanismos como a vinculação de todo Poder à obrigatoriedade de desempenho e eficácia na prestação de serviços públicos, sob pena de pagamento de multa em favor dos cidadãos que eventualmente receberem serviços públicos inadequados. Além de se ter como essencial que haja vinculação da administração com indicadores e correspondentes metas, que apontem para a melhoria constante da qualidade de vida da população, sendo então fundamental que a chefia de Estado controle os avanços e que a governança se incumba da execução de providências que atendam as metas traçadas nos indicadores.

No capítulo 5, que trata das propostas, se verá que a chefia de Estado deverá obrigatoriamente não pertencer a quadros partidários, de igual forma se deve vedar que os servidores, tanto os concursados como os de livre nomeação, que prestam serviços vinculados à chefia de Estado pertençam aos quadros partidários. Além disso, oportuniza-se estabelecer o número de servidores de livre nomeação na chefia de Estado; e seja vetado aos servidores

---

<sup>9</sup> Na obra Tribunal Constitucional como Poder (SOUZA JUNIOR, 2002) é apresentada a existência concreta da hexapartição dos poderes nas democracias atuais mais avançadas como é o caso da Alemanha, sendo um desses seis poderes a chefia de Estado e o outro a chefia de Governo. Em face ao art. 60 da CRFB busca-se tão somente a racionalização de funções dentro dos poderes, de sorte a que se segue o paradigma da tripartição dos poderes, mas sem a irracionalidade de fusionar a chefia de Estado com a chefia de Governo.

vinculados à chefia de Estado filiareem-se a partidos políticos e participarem da política partidária, já que não basta que tal restrição fique apenas restrita ao chefe de Estado.

De outra parte, deve-se reduzir drasticamente o excessivo número de servidores de livre nomeação hoje existentes no âmbito do Poder Executivo que ultrapassa a astronômica cifra de um servidor para cada grupo de 10 mil habitantes, o que impõe à governança no âmbito da União, excessiva partidarização e grau de profissionalização aquém do desejado. Seria razoável que não fosse permitido ao chefe de Governo, em âmbito Federal, dispor de mais de um funcionário por cada grupo de cem mil habitantes de livre nomeação. Já no tocante ao chefe de Estado a limitação deveria ser bem mais drástica, de sorte a que não pudesse nomear livremente mais de um funcionário por grupo de um milhão de habitantes.

## **2.2. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS. Caso dos serviços públicos passíveis de delegação pelo Estado.**

A partir do final do século passado, ocorreu no Brasil um processo que de forma equivocada passou a chamar-se genericamente de reforma do papel do Estado. Isto no sentido de que de Estado empreendedor, no tocante aos serviços públicos, ele passaria a ser um Estado regulador. A palavra regulação começou então a fazer parte dos debates envolvendo a concessão de serviços públicos.

A principal confusão passou a ser efetuada com o termo privatização, empregado do mesmo modo para serviços públicos passíveis de concessão de um lado, e para bens que poderiam ser simplesmente alienados, sem a obrigação de retornarem à propriedade do Estado. Mesmo na China comunista a regulação de serviços públicos passou a ocorrer. Não se percebia a diferença de concessão, sempre por período determinado e alienação pura e simples de um bem do Estado para um terceiro.

As reformas no tocante aos processos de prestação de serviços públicos ocorreram no mundo no final dos anos 70, do século passado, quando economistas de linhagem conservadora defendiam que os monopólios, especialmente os estatais, estavam por trás da ineficiência na prestação de serviços públicos na chamada indústria de rede. Então passaram a propor, por exemplo, a desverticalização da indústria de energia elétrica, para que ficasse no âmbito de monopólio apenas os segmentos de transmissão e distribuição de energia elétrica.

Com a vitória de Margareth Thatcher na Inglaterra o movimento conservador passou a ter grande importância e os ventos de reforma dos serviços públicos varreram o mundo. Porém, enquanto na Inglaterra as reformas de indústrias como a de energia elétrica, do gás natural e de outros serviços públicos se deu com a passagem dos ativos das empresas estatais para setores privados, na Noruega e na Suécia as reformas se deram em favor da competição dos agentes prestadores de serviços públicos sem o processo concomitante de venda de ativos das estatais.

Especialmente no que toca a reforma do setor elétrico brasileiro. Ela ocorreu com inspiração no modelo inglês, de base fortemente térmica. Sem dúvida, o modelo de reforma da Noruega, com sistema de base predominantemente hídrica, teria sido mais interessante e provavelmente com melhores resultados em termos práticos, já que considerava a existência de um vasto sistema hidráulico, bem mais próximo da realidade brasileira que a situação inglesa.

Tanto na reforma inglesa, como na operada nos países nórdicos, mostrou-se de relevância a criação de órgãos reguladores, com ampla autonomia técnica, financeira e operacional, com a finalidade de efetivamente regular os mercados da indústria de rede, sendo para o caso do setor elétrico criado o *OFFER* na Inglaterra, onde seu principal executivo foi justamente o principal defensor de reformas contra monopolistas nos debates universitários, no âmbito dos países nórdicos foi criado o importante *Nord Pool* que seria uma espécie de bolsa de valores de venda e compra de energia elétrica. Interessante assinalar que tais instituições já eram centenárias na experiência americana, caso das PUCs (*Public Utilities Commission*) e de órgãos reguladores federais como a *FERC* para a eletricidade.

Sendo o Brasil um país sem a separação da chefia de Estado da chefia de Governo, logo se mostrou muito complicado que estes órgãos reguladores de fato gozassem de autonomia técnica e financeira. Verificou-se na prática, enorme boicote de segmentos do setor executivo, e isto tanto no Governo que criou os órgãos reguladores como no que o sucedeu. De sorte, a que em lugar de termos órgãos reguladores respeitados e atuantes como se verifica na experiência centenária americana e na recente experiência européia, temos uma regulação de serviços públicos com eficácia sistêmica aquém do que seria possível e desejável. Uma das decorrências disto é o excesso de questões pertinentes aos serviços públicos desaguando no Poder Judiciário.

A partir do art. 175 da CRFB de 1988, o Congresso Nacional gestou a lei das concessões, sem dúvida um marco, e a criação de entes reguladores como a pioneira AGERGS - Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul, a



ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica, a Anatel – Agência de Nacional de Telecomunicações e assim por diante.

Para contornar esta enorme dificuldade de criarem-se órgãos técnicos, com autonomia administrativa e financeira, e sem a indesejável interferência de natureza partidária, a saída que parece mais adequada é dar à regulação dos serviços públicos no Brasil status de natureza constitucional. Como de resto ocorre, por exemplo, com o Ministério Público. Não resta a menor dúvida que órgãos reguladores são órgãos de Estado e não órgãos de governo, jamais podem ficar a mercê dos ventos partidários.

Ocorre que se deve ter a ousadia de não ficar apenas cingidos no tocante à chamada indústria de rede, também devem ser alvo da regulação de serviços públicos, os serviços de saúde, segurança pública e educação. Desde que se tenha claro o ponto essencial de que não cabe à regulação de serviços públicos traçar políticas públicas, já que esta é tarefa que precisa contar com o aval das urnas, e, portanto, é tarefa dos governos eleitos.

### **2.2.1. AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO COMO PRIMEIRA INSTÂNCIA JUDICIAL: caso americano**

Já no final do século XIX, as estradas de ferro americanas cobravam tarifas cujos preços eram determinados pelos parlamentos estaduais, ou mesmo pelo federal, conforme o caso concreto. Nesta mesma época surgia a chamada indústria de energia elétrica, como decorrência da descoberta das equações do eletromagnetismo de Maxwell, e as descobertas da lâmpada e da chamada força eletromotriz. Tendo então havido a descoberta da possibilidade da distribuição da energia elétrica novamente entrou em cena a necessidade do estabelecimento das tarifas.

A experiência americana demonstrou na prática a inadequabilidade do estabelecimento de tarifas em monopólios serem atribuídas ao Poder Legislativo. Qual a razão? Muitos parlamentares eram proprietários de estradas de ferro ou eram eleitos para defenderem interesses dos proprietários delas. Não correu muito tempo para que ocorresse insatisfação dos usuários com as tarifas estabelecidas pelos parlamentos. Em face de tais conflitos os próprios parlamentos entenderam razoável que fossem criados órgãos técnicos para decidirem as tarifas necessárias, com base nos custos dos serviços e na necessidade de remunerar o

capital empreendido e de possibilitar os reinvestimentos nas ampliações e melhorias de tais serviços.

Tais órgãos técnicos, com ampla autonomia em âmbito estadual, se converteram nas chamadas *PUCs (Public Utilities Commission)* com a incumbência de regular os serviços públicos da indústria de rede. Portanto, acabaram se tornando o modo de atuação mais adequado do Estado. No âmbito federal, também se criaram agências de regulação como é o caso das FERC para o setor de energia elétrica. Caberia às agências federais a regulação pertinente ao que fosse de interesse de mais de um Estado, ao mesmo tempo em dado serviço público, caso concreto de um sistema de interligação de transmissão de toda uma região.

Em que pese não se ter a separação da chefia de Estado da chefia de Governo na experiência americana, há que salientar que lá o federalismo existente difere drasticamente daquele existente no Brasil. Aqui imperava na prática um Estado unitário, que com o advento da República passou a ser legalmente uma federação. Nos dias presentes o federalismo brasileiro é praticamente ficto, em face da enorme centralização dos assuntos de natureza pública em Brasília.

No caso americano, por seu turno, ocorreu uma migração de uma situação de Estados independentes que conviviam na forma de Confederação para uma situação de República Federativa. Os Estados abriram mão de sua independência, mas não abriram mão de deterem elevado grau de autonomia. Na prática isto quer dizer que lá grande parte das tarefas públicas são realizadas na esfera estadual, daí que a não separação da chefia de Estado da Chefia de Governo não traz os enormes problemas que referida separação trás para o caso brasileiro. Em outras palavras pode-se dizer que o envolvimento do chefe de Estado americano com atividades de natureza meramente governamental é proporcionalmente muito inferior ao que se verifica no caso brasileiro. De outro lado, conforme já salientado, a experiência prática demonstrou a necessidade de substituir o estabelecimento de tarifas no parlamento pelo estabelecimento de tarifas por órgão técnico em função dos parâmetros como custos do serviço, remuneração de capital e depreciação, tendo em vista que lá grande parte da indústria de rede foi construída pela iniciativa privada.

### CAPÍTULO 3

#### PROBLEMAS INSTITUCIONAIS DO PODER LEGISLATIVO

O segundo ponto a ser enfrentado é que se no seio do Poder Executivo temos tal hipertrofia não é menos relevante a completa falta de razoabilidade da instituição Poder Legislativo hoje em vigor. A começar pela questão institucional central da forma de escolha dos representantes do povo.

No Brasil optou-se desastrosamente pelo chamado sistema eleitoral proporcional. Um dos pontos mais graves do referido sistema reside no quase divórcio entre o eleitor e o representante eleito. Não bastasse isto nos deparamos com o fenômeno de privilégio concreto dos corporativismos em detrimento do bem comum.

Claro está que o sistema de escolha de representantes pela via do sistema proporcional empregado no Brasil está completamente falido. É preciso analisar vantagens e desvantagens de alternativas ao voto proporcional.

Convivemos nos dias presentes com o absurdo de termos hoje uma situação aguda de assimetria de poder do voto.

Os eleitores de estados mais populosos tem seu voto com menor peso do que aqueles de Estados menos populosos<sup>10</sup>.

A grande questão é que se faz pouca política com *P* maiúsculo no Brasil dos dias presentes. Existe na prática visível desprezo a quem faz oposição, em verdade fundamental necessidade de alternância no poder, uma das peças chaves do genuíno jogo democrático, tem ocorrido de modo pouco vigoroso no Brasil. No âmbito das relações entre o poder executivo e o legislativo impera a política com *p* minúsculo em decorrência do elevado fisiologismo. A separação dos poderes é fictícia, já que o Poder Executivo domina em largo grau o Congresso Nacional, especialmente por deter grande poder na alocação de recursos públicos, fato que exerce atração forte nos deputados e senadores, o que seria bastante minimizado com a aplicação do princípio da subsidiaridade de um federalismo cooperativo, obrigatoriamente diferente da realidade do nosso federalismo fictício, onde quase todos os recursos equivocadamente concentram-se na União.

---

<sup>10</sup> Expediente utilizado pelo regime militar para tentar manter maiorias parlamentares em favor da Arena, partido que dava sustentação ao regime, já que o partido de oposição obtinha em regra maiores votações nos Estados

### 3.1. A IDEIA ARISTOTÉLICA DO BEM COMUM: temos no Brasil um sistema político que favorece o bem comum?

Aristóteles, em sua obra *Política*, (no Livro 1; parte I) diferencia um governante de um estadista e também salienta ser o homem um animal político (livro 1; parte II); além disso elaborou (no Livro 3; partes VIII, IX, XIV e XVIII) as tipologias de governo possível para a polis. Em grandes linhas ponderou serem: a aristocracia que seria o governo de poucos visando ao bem comum, a democracia que consistiria no governo de todos em favor do bem comum e a monarquia que seria o governo de uma pessoa em favor do bem comum. Parecia ter certa preferência pela aristocracia, embora tenha sempre analisado as imperfeições de todas as modalidades. Apresentava as possíveis degenerações destas modalidades de governo, a saber: a aristocracia tinha sempre o risco de degenerar para a oligarquia que seria a forma de governo onde poucos governariam em sentido contrário ao bem comum, a democracia se degeneraria em demagogia no caso de todos governarem contra todos ou nos atuais corporativismos e falta de espírito público, já a monarquia poderia redundar na tirania que seria o governo de uma pessoa em sentido contrário ao bem comum. Ainda se pode perceber (no Livro 3; parte XII)<sup>11</sup>, a crença do sábio estagirita da relevância da ciência política no cotejo com as demais ciências, e da relevância da atividade política. A maior contribuição de Aristóteles, porém, para o tema a ser enfrentado, na obra referida, diz respeito a existência de

---

mais populosos do sudeste e do sul, daí a criação da limitação de que nenhum Estado da federação dispusesse de menos de oito deputados federais. Ponto que não foi alterado na CRFB de 1988.

<sup>11</sup> Na obra *ética a Nicômaco* no livro I, Aristóteles ensina ser a política atividade de relevante nobreza e importância dentre as atividades humanas (nos itens 1 e 2 do livro I):

*“1 - Every art and every inquiry, and similarly every action and pursuit, is thought to aim at some good; and for this reason the good has rightly been declared to be that at which all things aim. But a certain difference is found among ends; some are activities, others are products apart from the activities that produce them. Where there are ends apart from the actions, it is the nature of the products to be better than the activities. Now, as there are many actions, arts, and sciences, their ends also are many; the end of the medical art is health, that of shipbuilding a vessel, that of strategy victory, that of economics wealth. (...).*

*2- If, then, there is some end of the things we do, which we desire for its own sake (...), and if we do not choose everything for the sake of something else (...), clearly this must be the good and the chief good. Will not the knowledge of it, then, have a great influence on life? (...) If so, we must try, in outline at least, to determine what it is, and of which of the sciences or capacities it is the object. It would seem to belong to the most authoritative art and that which is most truly the master art. And politics appears to be of this nature; for it is this that ordains which of the sciences should be studied in a state, and which each class of citizens should learn and up to what point they should learn them; and we see even the most highly esteemed of capacities to fall under this, e.g. strategy, economics, rhetoric; now, since politics uses the rest of the sciences, and since, again, it legislates as to what we are to do and what we are to abstain from, the end of this science must include those of the others, so that this end must be the good for man. (...).”* Fonte: ARISTOTLE. *Nicomaco Ethics*. Written in 350 B.C.E.

esferas de decisão. Na parte superior das decisões da polis estariam concentradas as atividades de maior relevância ou os chamados valores aceitos pela ampla maioria dos cidadãos da polis. Ali estaria claramente o espaço de convergência das pessoas.

Ocorre que dentro deste feixe de valores se pode, ao partir para a esfera da concretização, estar naquilo onde cabe e importa ocorrer a disputa, já que para chegar ao mesmo valor se pode trilhar mais de um caminho. Vale dizer: as diferentes correntes de opinião, para chegarem a execução destes valores mais elevados podem entender existirem diversos caminhos. Neste sentido, cabem as disputas políticas para se saber em cada momento qual caminho a população escolherá para ser trilhado.

Deste modo, nas modernas democracias, se tem chegado a estas concepções lançadas pela sabedoria aristotélica, via partidos políticos, que são criações mais recentes. Numa determinada conjuntura, a população opta por concepção mais conservadora e em outro momento por concepção mais progressista. De modo algum tais democracias prescindem destes embates e não se aceita como minimamente razoável que uma corrente de opinião procure liquidar a outra, pois se tal ocorrer se estará diante de processos totalitários, que de sorte ceifaram a vida de mais de 100 milhões de seres humanos no século XX, se computadas as mortes que ocorreram em face do nazismo e do chamado socialismo real implantado especialmente na União Soviética e na China.

O que não se pode perder de vista é que nas experiências democráticas modernas, onde não se logra separar as funções de natureza mais elevadas, próprias da função de Estado, daquelas menos elevadas e próprias das funções de governo, se acaba por criar um processo de ineficácia sistêmica da própria governança. Na prática, as funções de Estado acabam sendo invadidas por concepções de exagerada parcialidade e a partidarização das instituições públicas o que de sorte fica bem visível, o que nem de longe é bom. Curiosamente, onde a partidarização deveria existir plenamente, que é na esfera dos partidos, ela acaba não existindo, pois é muito comum os partidos se transformarem em verdadeiros mecanismos de apropriação da coisa pública e não locais destinados a buscarem o bem comum, e tal ocorre por uma lógica perversa e não apenas pela falta de ética das pessoas, embora não se possa deixar de afastar a inexistência de virtude. Daí que não ocorre para a nossa situação presente, salvo em exceções, aquela máxima aristotélica de que a atividade política é a mais nobre das atividades humanas. No caso brasileiro, é infelizmente patente o fato de que raras pessoas capazes, vocacionadas e sérias se dispõem a ir para o mundo político, o que representa

prejuízos incalculáveis para a sociedade brasileira, já que não ocorrerá avanço expressivo sem uma boa política.

Ainda em Aristóteles, na *Ética a Nicomâcos*<sup>12</sup>, o grande filósofo grego discute a questão relevante da felicidade, sem deixar de antes apontar ser a política a atividade mais nobre e importante na polis, e uma proposta de arranjo institucional tem que levar a felicidade das pessoas em consideração.

---

<sup>12</sup> Para Aristóteles, que tinha uma concepção teleológica da existência, a ação humana tendia para um fim, e em assim sendo haveria de ter o fim último que seria o que em grego se chamava de *eudaimonia* que no português se pode pobremente traduzir por felicidade e em inglês por happiness, embora a palavra grega tenha significado mais abrangente que em português. No livro I, item 7, pontificou Aristóteles:

*“7 - Let us again return to the good we are seeking, and ask what it can be. It seems different in different actions and arts; it is different in medicine, in strategy, and in the other arts likewise. What then is the good of each? Surely that for whose sake everything else is done. In medicine this is health, in strategy victory, in architecture a house, in any other sphere something else, and in every action and pursuit the end; for it is for the sake of this that all men do whatever else they do. Therefore, if there is an end for all that we do, this will be the good achievable by action, and if there are more than one, these will be the goods achievable by action. So the argument has by a different course reached the same point; but we must try to state this even more clearly. Since there are evidently more than one end, and we choose some of these (e.g. wealth, flutes, and in general instruments) for the sake of something else, clearly not all ends are final ends; but the chief good is evidently something final. (...). Now we call that which is in itself worthy of pursuit more final than that which is worthy of pursuit for the sake of something else, and that which is never desirable for the sake of something else more final than the things that are desirable both in themselves and for the sake of that other thing, and therefore we call final without qualification that which is always desirable in itself and never for the sake of something else. (...). Happiness, on the other hand, no one chooses for the sake of these, nor, in general, for anything other than itself. From the point of view of self-sufficiency the same result seems to follow; for the final good is thought to be self-sufficient. (...). Presumably, however, to say that happiness is the chief good seems a platitude, and a clearer account of what it is still desired. This might perhaps be given, if we could first ascertain the function of man. For just as for a flute-player, a sculptor, or an artist, and, in general, for all things that have a function or activity, the good and the 'well' is thought to reside in the function, so would it seem to be for man, if he has a function. (...). Life seems to be common even to plants, but we are seeking what is peculiar to man. Let us exclude, therefore, the life of nutrition and growth. Next there would be a life of perception, but it also seems to be common even to the horse, the ox, and every animal. There remains, then, an active life of the element that has a rational principle; of this, one part has such a principle in the sense of being obedient to one, the other in the sense of possessing one and exercising thought. And, as 'life of the rational element' also has two meanings, we must state that life in the sense of activity is what we mean; for this seems to be the more proper sense of the term. Now if the function of man is an activity of soul which follows or implies a rational principle, and if we say 'so-and-so-and' a good so-and-so' have a function which is the same in kind (...): if this is the case, and we state the function of man to be a certain kind of life, and this to be an activity or actions of the soul implying a rational principle, and the function of a good man to be the good and noble performance of these, and if any action is well performed when it is performed in accordance with the appropriate excellence: if this is the case, human good turns out to be activity of soul in accordance with virtue, and if there are more than one virtue, in accordance with the best and most complete. But we must add 'in a complete life.' For one swallow does not make a summer, nor does one day; and so too one day, or a short time, does not make a man blessed and happy. Let this serve as an outline of the good; for we must presumably first sketch it roughly, and then later fill in the details. But it would seem that any one is capable of carrying on and articulating what has once been well outlined, and that time is a good discoverer or partner in such a work; to which facts the advances of the arts are due; for any one can add what is lacking. And we must also remember what has been said before, and not look for precision in all things alike, but in each class of things such precision as accords with the subject-matter, and so much as is appropriate to the inquiry. (...). We must act in the same way, then, in all other matters as well, that our main task may not be subordinated to minor questions. Nor must we demand the cause in all matters alike; it is enough in some cases that the fact be well established, as in the case of the first principles; the fact is the primary thing or first principle. Now of first principles we see some by induction, some by perception, some by a certain habituation, and others too in other ways. (...).” Fonte: ARISTOTLE ibidem.*

No tocante ao tema do comando, de acordo com Max Weber (WEBER, 1999), em estudos da primeira metade do século XX, existem diversas modalidades de lideranças, sendo, a mais adequada para a formação de uma sociedade moderna a liderança racional. Também abordou a liderança carismática, que como sabemos infelizmente predomina na experiência de grande parte dos países da América do Sul. O exame das instituições que possam forjar lideranças de natureza mais racional se torna imperioso.

### **3.2. SISTEMA DE VOTO PROPORCIONAL: distorção grave da representação popular e excessivo encarecimento das campanhas políticas**

Os críticos do sistema de votação distrital alegam ser o sistema de voto proporcional superior por propiciar que as minorias também fiquem representadas. O objetivo central do sistema misto alemão foi a preservação deste aspecto.

De fato, seria possível que num sistema de votação distrital se tivesse completamente afastado do processo representativo minorias, isto para a hipótese pouco provável de um país continental como o Brasil, alguma corrente partidária deter a hegemonia do eleitorado em todo território nacional.

Para evitar-se a pouca provável possibilidade de ter-se segmentos importantes da opinião pública não representados no Congresso Nacional, na hipótese da hegemonia de alguma corrente de opinião em todos os distritos, defende-se a necessidade de adotar-se no país um sistema misto, porém não com as mesmas proporções verificadas na Alemanha e sim com primazia para o sistema de votação distrital.

A realidade das eleições no Brasil tem demonstrado à exaustão o fracasso sistêmico e institucional de adotar-se o sistema de votação proporcional para a escolha de representantes.

No sistema proporcional vigente no Brasil para a escolha dos deputados federais, cada partido grosso modo terá o número de deputados escolhidos da seguinte forma: os votos somados obtidos por seus candidatos são adicionados aos votos obtidos pela legenda. O número total de votos é dividido pelo número total de vagas para deputado federal do Estado considerado, o que gera o chamado coeficiente eleitoral. Dividindo-se o total de votos obtidos pelos candidatos de uma legenda mais os votos da legenda pelo chamado coeficiente eleitoral se obtém o número de deputados eleitos por aquela legenda. Desta forma num Estado com coeficiente eleitoral de 200 mil eleitores um partido que fizer 400 mil eleitores (soma da

votação dos candidatos mais os votos de legenda) terá 2 deputados federais. Os dois eleitos serão os que tiverem as maiores votações nos partidos. É comum que um dado candidato com mais de 100 mil votos, numa legenda que não atinge o coeficiente eleitoral, fique de fora, enquanto que um deputado de outra legenda com 20 mil votos pode acabar se elegendo, desde que se tenha a situação de existirem na legenda candidatos com votação elevada e a maioria com votação pequena. Existe um critério complicado de escolha de deputados para os resíduos de votação, para as situações dos coeficientes não serem números inteiros.

Além de tal distorção, o sistema de votação proporcional adotado no Brasil, apresenta graves distorções de representatividade, especialmente no processo de descolamento da relação representante-representado de um lado e na imposição de custos de campanha extremamente elevados. O sistema misto de votação que aqui se propõe não conseguirá afastar completamente este grave problema dos custos de campanhas, mas irá seguramente reduzir significativamente seus efeitos, sem permitir que minorias fiquem representadas.

No sistema proporcional predominam nas eleições candidatos de corporações que na prática pouco ou nada tem com a concepção do bem comum de que falava Aristóteles. Como as campanhas eleitorais são extremamente caras os candidatos, para terem chances, acabam por se tornarem refém de interesses econômicos, que precisam atender após a eleição, logo seus mandatos, em lugar de estarem a serviço dos eleitores e do bem comum, acabam naturalmente ficando a serviço de quem financiou a campanha.

Assim em lugar do Congresso Nacional ser predominantemente a representação da cidadania ele passa a ser a representação de interesses corporativos. Tal quadro não irá se alterar com meros discursos de ética na política. Não que se despreze a necessidade de ter-se nas disputas eleitorais a predominância de candidaturas voltadas para a defesa do bem comum, mas precisa-se de mudanças institucionais que façam com que na atividade política os homens e mulheres sérias sejam a regra e não a exceção. No sistema atual de votação proporcional a regra seguirá sendo a predominância de representantes não focados no bem comum e voltados para o atendimento de interesses espúrios, de negociatas, de corrupção.

Impor mecanismos institucionais para redução dos hoje elevados custos das campanhas eleitorais é uma das peças chaves do aperfeiçoamento sistêmico da democracia brasileira, a predominância da escolha de deputados federais pelo sistema distrital já será um expressivo avanço, além de se ter que considerar a necessidade de outras providências adicionais para imposição da redução drástica dos custos das campanhas eleitorais, com o objetivo de mitigar os problemas advindos da parcela de candidatos que serão eleitos pelo sistema proporcional.



Além disso, há que fortalecer os parlamentos, tanto pela via da profissionalização e com redução do elevado número de cargos comissionados, como também pela exigência de pré requisito para a postulação da candidatura, o que pode e deve ser feito pela obrigatoriedade de aprovação em exame específico em matéria pertinente ao exercício da função. Também se deve ter em foco que o eleitor não pode ser enganado ao votar num representante e depois ele vir a ocupar um Ministério, por exemplo, e deixar de ser o representante. Não se deve seguir aceitando que o parlamentar possa migrar ao seu bel prazer do Poder Legislativo ao Poder Executivo e a qualquer momento poder retornar. Mecanismos de fortalecimento do Congresso Nacional certamente tornarão nobre a representação popular e os mandatos, sendo um desses mecanismos a obrigatoriedade de revisão periódica do que se pode designar como “entulho legisferante”, que nada mais é que uma série de normas contraditórias e desnecessárias que causam transtornos aos cidadãos, e que representam insegurança jurídica, causando prejuízos à economia brasileira. De outro lado, não se pode seguir tolerando que o Poder Executivo, por via das famigeradas medidas provisórias, e o Poder Judiciário, por via de decisões do STF que vão além de sua atribuição constitucional, sigam legislando, já que não tem delegação popular para tanto<sup>13</sup>. Há que aperfeiçoar a democracia reforçando o papel a importância do Congresso Nacional, e não sob a desculpa de que não vai bem, solapar sub-repticiamente as nobres atribuições dos representantes do povo, dos Estados e da União.

---

<sup>13</sup> De certo modo em sentido contrário deve-se anotar a posição de Ronald Dworkin (DWORKIN, 2006. p 26 e 27) que procura contestar ao que denomina de premissa maior. Afirma:

*“A democracia é um governo sujeito às condições – podemos chamá-las de condições “democráticas” – de igualdade de status para todos os cidadãos. Quando as instituições majoritárias garantem e respeitam as condições democráticas, os veredictos dessas instituições, por esse motivo mesmo, devem ser aceitos por todos. Mas quando não o fazem, ou quando essa garantia e esse respeito mostram-se deficientes, não se pode fazer objeção alguma, em nome da democracia, a outros procedimentos que garantam e respeitem as condições democráticas. Entre essas condições incluem-se sem dúvida, por exemplo, a exigência de que os cargos públicos devam, em princípio, ser acessíveis em igualdade de condições às pessoas de todas as raças e grupos. Se existisse uma lei pela qual só os membros de uma determinada raça pudessem se candidatar aos cargos públicos, não caberia nenhum custo moral – não haveria motivo algum para arrependimento moral – se um tribunal que gozasse do poder constitucional de fazê-lo derrubasse essa lei por ser inconstitucional. (...) Espero que agora esteja claro que a premissa majoritária tem exercido uma influência poderosa – ainda que frequentemente discreta – sobre a imaginação dos constitucionalistas e advogados constitucionais nos Estados Unidos da América. Só esse diagnóstico pode explicar a quase unanimidade de que falei a pouco: a idéia de que a revisão judicial das normas compromete a democracia, a tal ponto de saber que a questão central da teoria constitucional tem de ser a de saber se e quando esse comprometimento é justificável.”* Fonte: DWORKIN, Ronald. O Direito da Liberdade. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. Martins Fontes. SP, 2006.

## CAPÍTULO 4

### PROBLEMAS INSTITUCIONAIS DO PODER JUDICIÁRIO

Os dados existentes a propósito da prestação jurisdicional no Brasil demonstram que ela nem de longe tem custos que possam ser considerados razoáveis para os contribuintes, sendo que em algumas situações específicas, tais valores chegam a ser muito elevados, mesmo sem levar em conta a eficácia sistêmica da prestação jurisdicional. Não bastasse isto há que considerar estarmos com uma relação de juízes por grupo de 100 mil habitantes, aquém do verificado em alguns países desenvolvidos como a Alemanha, mas não muito além da média mundial por 100 mil habitantes, o que aponta para a necessidade de estudar da conveniência elevação dos custos com a jurisdição estatal, sem perder de vista que as atuais despesas globais não são baixas.

Tanto é assim que de acordo com relatórios<sup>14</sup> do Conselho Nacional de Justiça, no ano de 2011 as despesas globais nas esferas da Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça Trabalhista chegaram ao montante de R\$ 44,4 bilhões, o que representou 1,07% do Produto Interno Bruto brasileiro naquele ano (valores que em 2010 foram de R\$ 41 bilhões e 1,12% respectivamente). Tendo estas três esferas de jurisdição representado um total de gasto de R\$ 230,81 por habitante (enquanto em 2010 foi o correspondente gasto foi de R\$ 212,37 por habitante). Para cada 100 mil habitantes, nas três esferas de jurisdição, havia aproximadamente nove magistrados, sendo a taxa de aproximadamente seis magistrados por 100 mil habitantes na Justiça Estadual e de aproximadamente um magistrado por 100 mil habitantes na Justiça Federal. No tocante ao custo por caso novo no âmbito da Justiça Estadual, o gasto foi de R\$ 1.510,31 (valor que foi de R\$ 1.300,00 em 2010); enquanto que na Justiça do Trabalho chegou ao elevado valor de R\$ 3.056,31 (sendo que em 2010, o referido valor foi de R\$ 3.200,00). Na média das três esferas de jurisdição, o valor por caso novo ficou em R\$ 1.862,46 (valor que em 2010 foi de R\$ 1.693,94).

---

<sup>14</sup> Para os dados referentes ao ano de 2011: CNJ. Justiça em números 2012. Disponível em <www.cnj.jus.br.> Acessado em 31/10/2012. Para os dados referentes ao ano 2010: CNJ. Justiça em números 2010. Disponível em <www.cnj.jus.br.> Acessado em 30/07/2012.

O grau de litigiosidade no Brasil atingiu patamares nada desprezíveis. Nas três esferas de justiça<sup>15</sup>, também em 2011, registrou-se o ingresso de nada menos que 23,84 milhões de demandas, sendo que naquele ano estavam pendentes nas fases de conhecimento e execução nada menos de 63 milhões de processos (valor que foi de 59,2 milhões em 2010). Dos processos ingressantes, a maior parcela entrou na Justiça Estadual totalizando 17,47 milhões (73,27% do total das três esferas jurisdicionais), sendo 3,67 milhões na Justiça do Trabalho e 2,7 milhões na Justiça Federal. Nas três esferas jurisdicionais, registrou-se 11.393 casos novos por grupo de 100 mil habitantes, sendo a maior parcela verificada na Justiça Estadual com 9080 casos novos por grupo de 100 mil habitantes.

#### **4.1. DEMORA EXCESSIVA NA SOLUÇÃO DE CONTENCIOSOS JUDICIAIS**

Tramitavam nada menos que 86,87 milhões de processos em 2011<sup>16</sup> no âmbito das jurisdições Estadual, Federal e Trabalhista (sendo tal número, em 2010, de 83,4 milhões de processos<sup>17</sup>)

Nas três jurisdições, em média, ocorreu carga de trabalho de 5.183 processos por magistrado em 2011<sup>18</sup>(sendo tal carga de 5.423 processos por magistrado em 2010), nem de longe valor que se aproxime da razoabilidade. Sendo na definição do CNJ, a carga de trabalho o número de processos que ficam com o magistrado em dado ano com vistas ao julgamento. No tocante aos casos novos, verificou-se na média em 2011, nas três esferas de jurisdição, uma carga de 1.423 processos por magistrado (valor que em 2010 atingiu 1.290 casos por magistrado).

Claro que não se pode esperar que carga de trabalho tão elevada possa ser executada com a tempestividade necessária para que de fato se tenha justiça. Ai uma das causas da morosidade excessiva da jurisdição estatal no Brasil, mas nem de longe se constitui em causa isolada.

---

<sup>15</sup> Também de acordo com os relatórios do CNJ de 2011 e 2012.

<sup>16</sup> CNJ. Justiça em números 2012. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 31/10/2012.

<sup>17</sup> CNJ. Justiça em números 2010. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 30/07/2012.

<sup>18</sup> CNJ. Justiça em números 2012. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 31/10/2012.

A taxa de congestionamento<sup>19</sup> na Justiça Estadual atingiu 73,9% em 2011; enquanto que na Justiça Federal, chegou a 71% e na Justiça do Trabalho, a 45,7% (sendo referida taxa de 30,7% na fase de conhecimento e de 69% da fase de execução). Enquanto que em 2010<sup>20</sup>, na fase de conhecimento, em âmbito de 1º grau, nas três esferas de jurisdição a taxa de congestionamento atingiu 58% (sendo a taxa de 60% na Justiça Estadual e de 58% na Justiça Federal). Já no tocante à fase de execução, também em 2010, e na média das três esferas jurisdicionais, a taxa de congestionamento chegou a 84% (sendo a taxa de 86% na Justiça Estadual e de 85% na Justiça Federal). Para o Conselho Nacional de Justiça, o indicador taxa de congestionamento é aferido a partir da verificação de quantos processos não tiveram sua baixa (e remessa para a fase posterior) para cada cem processos em exame. Valendo a definição, para a fase de conhecimento ou a de execução, ou para as duas fases combinadas.

No tocante à produtividade, verificou-se na Justiça Estadual que cada magistrado sentenciou em 2011<sup>21</sup>, em média, 1.392 processos; enquanto que na Justiça Federal cada magistrado sentenciou 1.734 processos; e na Justiça do Trabalho cada magistrado sentenciou 1.172 processos. No ano de 2010, em média, nas três instâncias jurisdicionais em análise, cada magistrado sentenciou 1.281 processos<sup>22</sup>, aqui estando incluídas as sentenças oriundas da JEC – Justiça Especial Civil.

No tocante ao indicador processos baixados, por caso novo, verificou-se em 2011 que o indicador atingiu 98,1% na Justiça Estadual, na Justiça Federal, atingiu 101,3%, e na Justiça do Trabalho, 102,4% (já em 2010, verificou-se desempenho ligeiramente positivo nas três esferas jurisdicionais. Na Justiça Estadual, o indicador atingiu 111%, já na Justiça Federal, atingiu 106%, e na Justiça Trabalhista, 104%<sup>23</sup>).

#### **4.2. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL: Comparação da jurisdição na Alemanha com a jurisdição no Brasil**

Na Alemanha, a organização judiciária tem base na matéria, tratando-se aí de uma diferença crucial em relação ao que ocorre no Brasil. A jurisdição comum tem a competência

<sup>19</sup> CNJ. Justiça em números 2012. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 31/10/2012.

<sup>20</sup> CNJ. Justiça em números 2010. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 30/07/2012.

<sup>21</sup> CNJ. Justiça em números 2012. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 31/10/2012.

<sup>22</sup> CNJ. Justiça em números 2010. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 30/07/2012.

<sup>23</sup> CNJ. Justiça em números 2010. Disponível em <www.cnj.jus.br>. Acessado em 30/07/2012.

para apreciar questões de direito civil e de direito penal, especialmente no tocante a competência residual. Lá existe a justiça social que aprecia matérias de natureza previdenciária, seguro desemprego, seguro saúde, seguro contra acidentes do trabalho entre outros assuntos. Há também naquele país a justiça trabalhista (o que também ocorre no Brasil). Matérias de direito público *stricto sensu*, ressalvada matérias tributárias, são de competência da jurisdição administrativa. Matérias tributárias são de competência da jurisdição tributária.

Os conflitos de direito público sobre questões relativas a tributos, que não os procedimentos penais ou sancionatórias pertinentes a sonegação fiscal, são de competência da jurisdição tributária.

O tribunal tributário é composto por juízes de carreira vitalícios e por juízes voluntários que atuam por contratação, tendo mesmas prerrogativas para a condução dos processos. Tais juízes voluntários são contratados por cinco anos, para um máximo de doze sessões anuais, obviamente há critérios prévios para o recrutamento destes juízes.

Em âmbito de matéria tributária, não existe na Alemanha primeira instância. O processo judicial, uma vez encerrado o contencioso administrativo, ingressa diretamente no Tribunal Tributário, e daí, se for o caso, segue diretamente para o Tribunal Federal Financeiro (Bundesfinanzhof), pela via do chamado recurso de revisão (Revision), que de certo modo se assemelha a nosso Recurso especial. Em média no Tribunal o processo dura onze meses<sup>24</sup>.

### **4.3. DUPLICIDADE IRRACIONAL DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO E DO CONTENCIOSO JUDICIAL**

No Brasil, praticamente inexistente racionalidade no tocante ao chamado contencioso administrativo. Tanto que uma dada questão pode tramitar por anos no âmbito administrativo e depois começar do zero na esfera judicial.

Aparentemente tal aberração viria em favor da ampla defesa e do acesso do cidadão à justiça. Na prática, se configura em um potente mecanismo de postergar por muitos anos, por exemplo, o pagamento de obrigações tributárias. De sorte a que acabamos por ter uma cidadania diferenciada. De um lado a pessoa física que na maior parte das vezes paga seus

---

<sup>24</sup> Fonte: Finanzgericht Hamburg. Disponível em <<http://justiz.hamburg.de/finanzgericht/aktuelles/>>. Acessado em 25/10/2012.

impostos tempestivamente e de outro lado diversos grupos empresariais que, com base na irracionalidade existente, acaba por postergar por muitos anos o pagamento de tributos devidos. Por óbvio tal irracionalidade é sempre muito bem explorada por competentes escritórios tributaristas.

A irracionalidade não ocorre apenas na área tributária, já que aparece também nas áreas previdenciárias e de serviços públicos.

A justificativa para a impossibilidade de escapar-se de tal irracionalidade seria o direito de cada cidadão buscar o judiciário em caso de lesão ou ameaça a direito. O que de sorte encontra-se determinado no art. 5º, inciso XXXV da CRFB<sup>25</sup>. Trata-se de matéria que foi nitidamente inspirada na *Common Law* e que ingressou na Constituição Federal de 1946 e depois foi mantida nas demais. O curioso é que nos Estados Unidos não se emprega tal regra com o mesmo exagero que se faz no Brasil<sup>26</sup>, tornando aqui praticamente inútil o que for decidido na esfera administrativa.

---

<sup>25</sup> Art. 5º, XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.

<sup>26</sup> O que de sorte foi bem salientado por (GIORGI JUNIOR, 2012) ao defender a tese de a cláusula do devido processo jurídico no direito americano derivar da quinta emenda à Constituição dos Estados Unidos, que na parte final contém garantia de que ninguém será privado da vida, da liberdade e da propriedade sem o devido processo perante o direito. Leciona: “*Mas naquele país o devido processo jamais foi entendido como princípio que imponha a reapreciação dos fatos apurados na esfera administrativa, e nem que venha a desconsiderar as decisões em âmbito administrativo, ou se insurgir contra que seja dada a última palavra em âmbito administrativo em determinados casos. De sorte que nem a Constituição e nem o direito americano impedem a criação de cortes especiais, em primeiro e em segundo grau, com jurisdição atinente especialmente a matérias administrativas. A prática americana confere às autoridades administrativas funções de natureza judicial no tocante à verificação e apuração dos fatos, restringindo-se o judiciário à verificação e a observância das regras de competência e de procedimento e a qualificação jurídica dos fatos, assemelhando-se aos recursos especial e extraordinário do Direito brasileiro. A Suprema Corte dos Estados Unidos não permite, salvo em situações excepcionais, a sindicância da discricionariedade administrativa, chegando a validar normas que coíbem o acesso tanto aos tribunais (limitação ao “judicial review”) como às cortes administrativas (limitação ao “administrative review”). Os que citam os Estados Unidos como exemplo da inafastabilidade do controle judicial não compreendem o sentido da quinta emenda à constituição americana, que na sua parte final contém a declaração da garantia de que ninguém será privado da vida, da liberdade, e da propriedade sem o devido processo legal. Referida cláusula permite que a Suprema Corte, na interpretação, delimite o direito e a política, tornando o país governável. (...)”*. Informa ainda Giorgi Junior que a matéria foi de certo modo abordada por Pontes de Miranda, ao comentar a Constituição de 1967/69; nos seguintes termos “*O Estado contemporâneo, quando começou a ter de dar soluções a problemas que saíam do âmbito da manutenção da ordem e da defesa externa, teve de procurar informar-se e resolver controvérsias e (...). Para isto, dotou os seus quadros de funcionários públicos com pessoas especializadas (...). A princípio, faltava ao Estado o pessoal especializado, e a atribuição de competência conciliatória arbitral, ou interventiva, ao Poder Judiciário, encontrava dois óbices: a) a inespecialização dos funcionários públicos, que eram os juízes, mais afeitos a aplicação de velhas ou novas regras jurídicas sistematizadas; b) a necessidade de decisão rápida...Assim, por exemplo, exsurtiu a Justiça do Trabalho...A inserção da Justiça do Trabalho no Poder Judiciário afastou grande parte das possíveis invocações do então art. 141, parágrafo 4º, porque a Justiça do Trabalho aprecia “judicialmente”, no sentido do art. 153, parágrafo 4º. (MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. I de 1969. SP: RT, 1971, Tomo V, p. 110). Para GIORGI JUNIOR talvez a saída seria criar-se uma justiça*

Basta lembrar que, por exemplo, as decisões de natureza administrativa tomadas na esfera das agências de regulação de serviços públicos americanas nas PUCs (*Public Utilities Commission*) são consideradas como espécie de decisões de primeiro grau e eventuais contestações ingressam diretamente em tribunais, que são instâncias de segundo grau. Tratando-se, portanto, de uma diferença expressiva em relação ao que ocorre no Brasil. Em grande parte o fato ocorre em face ao respeito lá da questão da separação dos poderes (a teoria dos *cheks and balances*)<sup>27</sup>. Tal igualmente acontecendo no âmbito do contencioso administrativo tributário. Outra explicação para a diferença do tratamento institucional do contencioso administrativo é que nos Estados Unidos, o que também ocorre na Alemanha, a verificação de que os julgamentos em âmbito administrativo se dão sem interferências de governos, sem viés partidário. São rigorosamente decisões de natureza técnica. Na disputa entre o cidadão e o Estado os julgadores em âmbito administrativo não ficam a priori do lado do Estado e também não ficam a priori do lado do cidadão. Tem ampla isenção para apontarem quem de fato está com a razão. Evidente que em âmbito de segundo grau, tanto nos Estados Unidos como na Alemanha, o Poder Judiciário iniciará a discussão dos recursos já tendo como base um amplo documento processual já formado, com provas colhidas, com

---

especializada para matéria fiscal, como existe em vários países, onde se sobressai a Alemanha, que criou uma Justiça Federal Tributária.” (GIORGIO JUNIOR, 2012)

<sup>27</sup> Montesquieu, que era em seu tempo admirador do sistema político que vigia na Inglaterra, na sua clássica obra *O Espírito das Leis* apontou que quando o Poder Executivo e o Poder Legislativo estão unidos na mesma pessoa não pode existir a liberdade. O que escreveu no livro 11, item 6:

“6. *Of the Constitution of England. In every government there are three sorts of power: the legislative; the executive in respect to things dependent on the law of nations; and the executive in regard to matters that depend on the civil law.*

*By virtue of the first, the prince or magistrate enacts temporary or perpetual laws, and amends or abrogates those that have been already enacted. By the second, he makes peace or war, sends or receives embassies, establishes the public security, and provides against invasions. By the third, he punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals. The latter we shall call the judiciary power, and the other simply the executive power of the state.*

*The political liberty of the subject is a tranquillity of mind arising from the opinion each person has of his safety. In order to have this liberty, it is requisite the government be so constituted as one man need not be afraid of another.*

*When the legislative and executive powers are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner.*

*Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislative and executive. Were it joined with the legislative, the life and liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executive power, the judge might behave with violence and oppression.*

*There would be an end of everything, were the same man or the same body, whether of the nobles or of the people, to exercise those three powers, that of enacting laws, that of executing the public resolutions, and of trying the causes of individuals. (...).”* Fonte: Montesquieu: *The Spirit of Laws: Book 11*. Extraído de <[http://www.constitution.org/cm/sol\\_11.htm](http://www.constitution.org/cm/sol_11.htm)>. Acessado: 25/10/2012.

contraditório já efetuado e assim por diante. Não se usa nestes países a prática irracional de iniciar do zero e ainda em primeiro grau. Mais uma razão para demandas tributárias durarem facilmente mais de dez anos no Brasil, o que implica em mecanismo “legal” de sonegação de impostos, com o que saem prejudicados milhares de brasileiros carentes de infraestrutura e de serviços básicos, como saúde, educação e segurança pública.

Na Alemanha, a justiça considera o que foi elaborado no âmbito da esfera administrativa, como já salientado no item 4.2. Lá existem tribunais especializados nas áreas tributária, administrativa e social.

#### **4.4. EXAME COMPARATIVO DA RACIONALIDADE DO USO DO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NA INSTÂNCIA JUDICIAL: como é no Brasil e como é na Alemanha**

No Brasil, ocorre a irracionalidade da duplicidade do contencioso administrativo e judicial. Tal fato gera enormes desperdícios do dinheiro público, insegurança jurídica e ainda um arranjo institucional que favorece especialmente os devedores, e no caso específico da área tributária, acabam tendo vantagens expressivas alguns grupos empresariais, que com o suporte de bons escritórios de advocacia, conseguem postergar por mais de década o pagamento de dívidas de natureza fiscal.

Decorre da irracionalidade do contencioso administrativo no Brasil, o fato de que expressivos recursos públicos acabam sendo solapados da nobre aplicação na melhoria dos serviços públicos. Trata-se de um dos fatores adicionais da inadequada prestação de serviços públicos no Brasil, mas não sendo o único, já que não se pode deixar de considerar a geralmente incompetente gestão que infelizmente vigora na prestação destes serviços.

Ocorre que a interpretação majoritária e predominante do art. 5º, inciso XXXV da CRFB, implica em que não se pode, em hipótese alguma, afastar da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito.

Não se pode, porém, deixar de salientar que em verdade, não temos em regra, um verdadeiro processo de contencioso administrativo no Brasil. Basta que se tenha em mente que no âmbito administrativo, geralmente a administração pública vence. Na prática, a falta de visão de Estado e a falta de autonomia decisória dos julgadores no âmbito administrativo, acabam por fazer com que o cidadão tenha que apelar ao Poder Judiciário. Não há em regra o



exame com isenção quando da disputa entre o cidadão e o ente administrativo. Fenômeno completamente diverso daquele verificado em países como os Estados Unidos e a Alemanha.

O primeiro passo para a mudança de tal realidade, de modo consistente, é romper com esta modalidade absurda de contencioso administrativo, o que será examinado no item 5.3. Também se deve considerar a experiência da Alemanha, com as devidas adaptações, onde uma vez esgotado o contencioso administrativo pode o cidadão não satisfeito com o resultado, ingressar no Tribunal correspondente, mas já em âmbito de 2º grau de jurisdição. Sendo que o material produzido no âmbito administrativo será considerado pelo Poder Judiciário. Nunca deixando de salientar que o Poder Judiciário na Alemanha considera que no âmbito administrativo o contencioso ocorre em elevado padrão técnico e com a devida isenção dos julgadores que gozam de autonomia em relação à administração, fato que em regra não se verifica no Brasil.

No caso específico da regulação de serviços públicos da indústria de rede nos Estados Unidos, se verifica que os litígios entre as concessionárias e os consumidores e mesmo entre concessionárias e o Poder Público, tem decisão técnica, e recursos eventuais de partes insatisfeitas com as decisões destas agências reguladoras deságuam na esfera judicial, mas não mais em âmbito de primeiro grau. Tratando-se de decisões de natureza técnica, com elevado grau de especialização e proferidas por julgadores que tem autonomia, em regra as mesmas acabam sendo mantidas no âmbito do Poder Judiciário.

Importante salientar que na jurisdição administrativa da Alemanha, exige-se o esgotamento das vias administrativas, e o contencioso não é aceito no âmbito do judiciário sem que antes tenha seu esgotamento na esfera administrativa. Também na esfera tributária, que tem lá legislação específica e jurisdição tributária específica completamente separada da jurisdição administrativa, também se exige o esgotamento do conflito na esfera administrativa. Na Alemanha inexistente a primeira instância do processo judicial, tanto na esfera administrativa como na esfera tributária. Tratando-se, portanto, de um grau de institucionalização jurisdicional de racionalidade bem mais elevada que a verificada no Brasil.

## CAPÍTULO 5

### PROPOSTAS PARA O MELHOR FUNCIONAMENTO DAS INSTITUIÇÕES

Passa-se a apresentar propostas concretas para o rearranjo institucional no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Um dos pontos centrais que as nortearam, consistiu em colocar o cidadão como o mais importante ator do Estado. Outro ponto que se levou em conta foi não romper com a concepção de harmonia e separação dos poderes, pontos chaves da Constituição brasileira. Procurou-se ainda apresentar desenho institucional que possibilitará fazer como que haja de fato o cumprimento dos direitos fundamentais e dos direitos sociais, e de outros direitos que em boa parte tornam-se mera letra morta, ou ainda meramente direitos fictícios numa situação como a atual com um arranjo institucional inadequado.

No âmbito do Poder Executivo mostra-se a conveniência de criação da instituição Governador-Geral do Brasil que ficaria com as funções e atividades de governo, ficando o Presidente da República com a função de chefia de Estado, mas em moldes mais aprofundados do que o que se tem observado na experiência internacional, já que na presente proposta também desempenharia atividades de controle das atividades públicas, com o que se estará separando as chefias de Estado e de Governo. Não bastasse isto se procura desenvolver mecanismos diferenciados da própria modalidade de escolha do Presidente da República que obrigatoriamente não poderá fazer parte da vida partidária, em face de que representará a vontade do conjunto da população e não de uma facção partidária, o mesmo tendo que ocorrer com os servidores vinculados à chefia de Estado. Outro ponto apresentado, em conformidade com a vontade popular manifestada no plebiscito de 1993<sup>28</sup>, trata-se da ruptura do paradigma do sistema parlamentarista como única alternativa de se ter a separação da chefia de estado da chefia de governo. Ainda se busca mostrar a necessidade do rompimento do atual federalismo brasileiro meramente formal. De outro lado também é apresentada a idéia de constitucionalização da regulação dos serviços públicos.

No âmbito do Poder Legislativo, apresenta-se a mudança institucional via migração do atual sistema de votação proporcional para a escolha de deputados federais e estaduais para o

---

<sup>28</sup>Em face do título X do art. 2º, título X “ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS” que determinou que o eleitorado em plebiscito definiria a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País. Fonte: BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 45. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

sistema misto com predominância do sistema distrital. Além disso, se procura desenhar mecanismos de redução expressiva dos dispêndios das campanhas eleitorais que são uma das causas centrais da corrupção na política, embora também se devam aplicar tais soluções para escolha dos integrantes do Poder Executivo.

No âmbito do Poder Judiciário, apresenta-se a importância de ter-se o STF mais próximo de um Tribunal Constitucional nos moldes do que se desenhou em países europeus, como nos casos da Alemanha e da Espanha. Também se procura apresentar mecanismos de aprofundamento dos mecanismos de conciliação e mediação e um rearranjo do atual procedimento irracional do chamado contencioso administrativo.

## **5.1 PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO: Criação do Governo-Geral do Brasil, do Conselho Federal e critérios de escolha do Presidente da República.**

Para resolver o problema é preciso de um lado sair da armadilha de considerar que só seria possível substituir o que hoje temos pelo chamado sistema parlamentarista ou governo de gabinete.

Primeiramente é preciso respeitar a vontade majoritária da população brasileira que no plebiscito constitucional de 1993 votou massivamente contrária ao parlamentarismo<sup>29</sup>. Os então políticos contrários ao parlamentarismo foram hábeis em mostrar que no referido sistema o povo deixaria de eleger diretamente o Presidente da República, o qual seria escolhido via “conchavos” dos políticos no Congresso Nacional. E aí se deve pontuar a questão central de que o ponto fundamental da necessidade de separar a chefia do Estado da chefia do Governo de fato não foi posta para a votação popular, já que na ocasião todos se prenderam ao paradigma equivocado de que apenas pela via parlamentarista se podia ter de fato a separação da chefia do Estado da chefia do Governo.

A pergunta central a ser respondida, portanto, é: como se pode separar a chefia de Estado da chefia de Governo sem adotar o sistema parlamentarista, ou o chamado governo de

---

<sup>29</sup> A leitura da obra *Democracia Coroada* (TORRES, 1957) permite depreender-se que de certo modo o Brasil no Império teve um embrião de regime parlamentarista. No início da década de 60 do século passado, tentou-se uma solução parlamentarista com o claro objetivo de não permitir que o então vice Presidente eleito João Goulart assumisse a Presidência da República.

gabinete? A saída para o impasse que aqui se propõe consiste em eleger-se pelo voto popular um Presidente da República, que ficará encarregado de gerir as questões de Estado, com mandato de oito anos e não passível de reeleição<sup>30</sup>, e um Governador-Geral do Brasil, com mandato de quatro anos, que ficará encarregado de gerir as questões de governo no âmbito federal, portanto mais as questões propriamente de governança do dia a dia. O primeiro não se originará do ambiente partidário e o segundo sim.

Esta solução terá que ser tomada em conjunto com a modificação expressiva do atual excesso de centralização do orçamento público e das atividades públicas. Em termos simplificados, terá que vir acompanhada da adoção de um processo de subsidiaridade entre a união e os entes federados, nos moldes praticados na República Federal da Alemanha, onde existe o chamado federalismo cooperativo, que tem como um de seus órgãos relevantes o Conselho Federal<sup>31</sup>.

Propõe-se adicionalmente a criação no Brasil do Conselho Federal tendo como função principal reforçar o pacto federativo e auxiliar nas tarefas pertinentes ao aprimoramento no tempo do federalismo cooperativo. Teria ainda o Conselho Federal a possibilidade de iniciativa de leis junto ao Parlamento Federal, bem como a influência de natureza cooperativa no tocante ao desempenho das funções administrativas especialmente do Governador-Geral

---

<sup>30</sup> Mecanismo de destituição do Presidente da República, com base na vontade popular, seria a rejeição nas urnas por mais da metade dos eleitores brasileiros aptos a votar, a cada quatro anos, na mesma ocasião das eleições para prefeito e vereador. Com o que seria convocada eleição para escolher novo Presidente em noventa dias.

<sup>31</sup> A propósito do Conselho Federal Konrad Hesse (HESSE, 1998, p452 a 461) explica que: as tarefas do Conselho Federal são mais de caráter de cooperação, tanto na legislação, como na administração da federação e nos assuntos da União Européia. Não se compõe o Conselho Federal de representantes eleitos diretamente pelo povo. Tem, porém, característica de órgão da federação permanente. Os integrantes do Conselho Federal são representantes instruídos, vinculados a ordens e instruções, o que não ocorre com os deputados. Nas decisões do Conselho Federal consuma-se uma colaboração dos governos estaduais individuais. De sorte a que na legislação e execução passam a valer outros elementos e forças do que os predominantes no Parlamento Federal e no Governo Federal. Passa a preponderar no Conselho Federal o elemento administrativo dos estados. As competências e a estrutura do Conselho Federal fazem com que exerça eficazmente as funções a ele atribuídas de natureza corretora e coordenadora. O Conselho Superior é órgão superior da federação, com autonomia, que não está sujeito a inspeção de nenhum órgão, não estando vinculado a instruções de nenhuma espécie e que elege seu presidente e estabelece seu regulamento interno (artigo 52, alínea 3, frase 2, da Lei Fundamental). Cada estado tem um mínimo de três votos, sendo que estados com mais de 2 milhões de habitantes tem quatro e estados com mais de 6 milhões de habitantes tem cinco votos, estados com mais de sete milhões de habitantes tem seis votos. No total os estados tem atualmente 68 votos. O Conselho Federal é convocado pelo presidente, sempre que os representantes de pelo menos dois estados ou o Governo Federal peçam, sendo os debates sempre públicos. As decisões do Conselho Federal são tomadas por maioria simples, sendo que os votos de um estado devem ser dados uniformemente. São algumas das competências do Conselho Federal influenciar a legislação, o governo e a administração, bem como exercer direitos de cooperação estabelecidos em lei no âmbito da administração federal e do parlamento. Determinados regulamentos jurídicos do Governo Federal e da maioria dos advindos de ministro federal precisam da aprovação do Conselho Federal. Cabe, portanto, ao Conselho Federal papel relevante tendo, ao lado do Parlamento Federal o direito de acusação contra o Presidente da República (artigo 61, alínea 1). Além disso, o Conselho Federal elege metade dos membros do Tribunal Constitucional Federal (artigo 94, alínea 1, frase 2). Em caso de situação de emergência legislativa ao Conselho Federal é atribuído um papel decisivo (artigo 81 da Lei Fundamental).

do Brasil, mas também do Presidente da República. Teria ainda a atribuição de acusar o Governador-Geral ao Presidente da República, porém por via de votação com quorum qualificada de no mínimo dois terços de seus membros, em face de constatação de ineficácia de gestão do Governador-Geral, devidamente fundamentada, a ser encaminhada ao Presidente da República.

Cada Estado teria no mínimo dois representantes no Conselho Federal, sendo obrigatório que ao menos um representante de cada Estado seja indicação dos municípios, neste caso a escolha seria com voto de cada prefeito com valor equivalente à população de seu município. Caberia ao Governador indicar um representante para cada grupo de cinco milhões de habitantes, não podendo indicar mais de cinco representantes. O representante do Estado só tomaria posse no Conselho Federal se aprovado pela Assembléia Legislativa do correspondente Estado em votação qualificada. Caberia aos municípios indicarem um representante ao Conselho Federal para cada dez milhões de habitantes do Estado. O Governador-Geral do Brasil e o Presidente da República devem indicar cinco representantes cada um para compor o Conselho Federal. Tais representantes só tomariam posse no Conselho Federal após aprovados em votação qualificada pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os representantes do Conselho Federal teriam mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez. Desempenhariam função de natureza honorífica e teriam remuneração específica para as reuniões de natureza trimestrais que seriam presenciais e para as tele reuniões mensais, valores bancados por recursos do Conselho Federal, porém quando pertinentes outras remunerações não atinentes ao escopo das atividades de representação no Conselho Federal, elas seriam de responsabilidade do órgão de origem do membro do Conselho Nacional. As atividades de suporte do Conselho Federal ficariam a cargo de uma equipe enxuta de funcionários públicos de carreira, selecionados por via de concurso público. Torna-se oportuno, mas não obrigatório, que os representantes escolhidos para o Conselho Federal sejam funcionários públicos de elevado padrão em âmbito estadual ou municipal ou federal para o caso dos indicados pelo Presidente da República ou pelo Governador-Geral do Brasil, funções relevantes do Poder Executivo em âmbito federal que continuarão a ser devidamente examinadas no presente tópico.

Aspecto chave e de extrema relevância institucional consiste em que o Presidente da República não poderá, em nenhuma hipótese, ser oriundo de quadros partidários. Aliás, terá que comprovar estar há no mínimo oito anos, a contar de sua inscrição para concorrer ao cargo de Presidente da República, não filiado a partidos políticos e nem mesmo poderá manter qualquer modalidade de parceria ou de cooperação. Não bastasse este importante pré-

requisito, terá ainda o candidato que preencher outros importantes pré-requisitos, entre os quais cabe destacar a necessidade de obter pontuação mínima em exame de proficiência para o cargo a ser definido em lei, com as seguintes características: a) O candidato deverá obter aprovação em prova de conhecimento de temas constitucionais, de assuntos estratégicos, e demais assuntos correlatos ao desempenho do cargo de Presidente da República; b) As provas serão elaboradas por equipe de professores, sob coordenação do Tribunal Superior Eleitoral, com apoio, no que couber, da Presidência da República (após já estar em curso o primeiro mandato de Presidente da República), e serão retiradas aleatoriamente de um banco de não menos de dez mil questões objetivas de cada assunto pertinente à função de Presidente da República, que ficará disponível na internet para os brasileiros interessados no tema; c) Pelo menos três vezes, ao ano serão ministradas provas para os candidatos inscritos, sob a coordenação do Tribunal Superior Eleitoral em todas as cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes. As questões serão sorteadas do referido banco de questões, com as letras das alternativas de cada questão igualmente sorteadas; d) O Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais Eleitorais, com apoio da Presidência da República, deverão disponibilizar para os interessados vídeos aulas com soluções de problemas pertinentes ao tema do exercício da função de Presidência da República, no novo arranjo institucional; e) O período de validade do pré-requisito em caso de aprovação na prova específica é de dois anos.

Além do importante pré-requisito de ter que ser aprovado em prova de conhecimento sobre os assuntos pertinentes à função da Presidência da República, ainda terá o candidato que cumprir os seguintes pré-requisitos adicionais: a) Ter no mínimo trinta e cinco anos de idade quando da inscrição de sua candidatura; b) Ter reputação ilibada; c) Apresentar a indicação para a propositura no cargo de não menos de cinco décimos por cento dos eleitores brasileiros existentes na ocasião da eleição, sendo deste montante obrigatória que ao menos em vinte Estados não menos de um centésimo por cento dos eleitores daquele Estado, indiquem a candidatura; d) O Tribunal Superior Eleitoral - TSE com apoio dos Tribunais Regionais Eleitorais disponibilizará aos eleitores, com a devida antecedência, procedimento para que possam indicar por internet candidatos a Presidência da República, entre aqueles que estiverem inscritos no TSE; embora os candidatos possam em adição apresentarem listas de adesões por escrito, com formatação previamente regulada pelo TSE, às suas candidaturas que serão devidamente auditadas pelo TSE, a pedido ou não de candidatos concorrentes; e) Caberá ao TSE disponibilizar links nos portais da imprensa para que os interessados possam escolher seus candidatos; f) Cada eleitor somente poderá indicar um candidato à Presidência da República; g) No caso de nenhum dos candidatos obter mais de 50% dos votos dos

eleitores presentes ao pleito em primeiro turno, será realizado segundo turno com os dois candidatos mais votados no primeiro turno; h) Os cinco primeiros colocados no pleito, excluído o candidato a Presidente da República eleito, constituirão o Conselho de Fiscalização, das ações da Presidência da República, desde que permaneçam afastados do ambiente partidário, sendo a Presidência do referido Conselho ocupada pelo candidato que conseguir maior número de votos na eleição. Será órgão de natureza honorífica onde seus integrantes não perceberão remuneração.

Por óbvio, terá o Presidente da República, que cabe repetir, será eleito pelo voto popular e não oriundo dos quadros partidários, atribuição de propor à população, no caso de fundamentado desempenho inadequado do Parlamento ou do Governador-Geral, que em eleição livre destituía ou não o parlamento e o Governador-Geral, sendo que no caso de destituição popular, obrigatoriamente o Presidente da República convocará novas eleições no prazo máximo de noventa dias. Antes de ocorrer a situação extrema da destituição do parlamento e do Governador-Geral do Brasil, deverá o Presidente da República alertar por escrito, em parecer fundamentado, sobre o andamento inadequado da governança, dando prazo mínimo de seis meses para reversão do quadro, porém tal não poderá ocorrer antes do decurso de um ano de mandato do Governador-Geral do Brasil. Não tendo ocorrido alteração para melhor no quadro de governança, o Presidente da República emitirá parecer fundamentado, submeterá o Governador-Geral à votação popular, e se a população votar pela destituição, o Presidente da República imediatamente convocará novas eleições a serem realizadas em noventa dias para o Governador-Geral e em caso excepcional<sup>32</sup>, para a destituição dos mandatos dos membros do parlamento e, neste caso, tendo os parlamentares direito a concorrerem na nova eleição. A nova eleição será para a complementação do tempo que faltar para a conclusão dos mandatos. Nesse interregno, assumirá o Governo-Geral do Brasil o Vice Governador-Geral eleito que em noventa dias, dará posse ao novo Governador Geral eleito.

Para efeito de aferição do desempenho não adequado da governança, o Presidente da República se valerá de pareceres fundamentados e de relatórios trimestrais que a ele serão apresentados pelo Instituto Brasileiro de Avaliação Regulação e Controle da Qualidade dos Serviços Públicos, cujas atribuições e pertinência serão examinados no item 5.1.1. Tais relatórios e pareceres deverão ser a cada três meses apresentados em audiência pública, com

---

<sup>32</sup> Para submeter ao voto popular a destituição dos membros do parlamento e do Governador-Geral do Brasil o Presidente da República deverá ter prévia manifestação do Conselho Federal neste sentido, bem como deverá

ampla oportunidade de defesa e de contraposição dos órgãos que serão alvo de avaliação obrigatória, em especial do Governador-Geral do Brasil.

Para mitigar os efeitos de casos de não formação de maiorias parlamentares, nos moldes que acontece nos governos de gabinete, deve-se prever que quando da eleição de deputados federais e do Governador-Geral do Brasil, os partidos políticos venham a indicar além da primeira opção, a segunda opção de apoio político, o que se dará no máximo em até uma semana depois de encerrado o primeiro turno, para o caso de partidos que não lograrem irem ao segundo turno, sendo tais escolhas de apoio obrigatoriamente informadas aos eleitores e constante em todos locais de votação.

Para ser considerado eleito no primeiro turno, o candidato a Governador-Geral do Brasil deverá ter o apoio de no mínimo 50% dos deputados federais eleitos e conseguir a maior votação entre os candidatos no primeiro turno. Ou, alternativamente, obter a maioria mais um dos votos válidos no primeiro turno e no mínimo quarenta por cento de apoio dos deputados federais eleitos no primeiro turno<sup>33</sup>.

No caso de nenhum candidato a Governador-Geral do Brasil se eleger no primeiro turno, será realizado segundo turno entre os dois candidatos que lograrem a maior votação no primeiro turno.

No segundo turno, será considerado eleito o candidato que obtiver no mínimo cinquenta por cento mais um dos votos válidos, desde que também obtenha um mínimo de quarenta por cento de apoio de deputados federais eleitos contados por partido, sendo vetado ao deputado federal apoiar candidato a Governador-Geral do Brasil diferente do apoiado pelo partido. No caso de o mais votado não lograr obter um mínimo de quarenta por cento de apoio de deputados federais eleitos, será considerado eleito o segundo colocado, desde que obtenha o apoio de mais de cinquenta por cento dos deputados federais eleitos e no mínimo quarenta por cento dos votos válidos. O voto para Governador-Geral do Brasil será vinculado<sup>34</sup> ao voto para deputado federal (no caso, ao segundo voto da parcela proporcional que será detalhado no item 5.2).

---

fundamentar sua decisão em termos da ineficácia de gestão do Governador-Geral, ou ainda que referida gestão inadequada se deve em elevado grau ao comportamento fático do parlamento.

<sup>33</sup> No caso devem ser computados os casos de deputados federais em que eventualmente dois candidatos distritais apóiam o mesmo candidato a Governador-Geral do Brasil e terão que disputar o segundo turno em âmbito distrital.

<sup>34</sup> A idéia é que o eleitor primeiramente votaria no deputado distrital, em seguida escolheria a legenda e votaria em um candidato da legenda ou da coligação, depois votaria no candidato a Governador-Geral do Brasil, que obrigatoriamente teria que pertencer a este partido ou coligação partidária que ele escolheu, do contrário o seu voto para Governador-Geral do Brasil será anulado.



Na hipótese de nenhum dos candidatos que foram para o segundo turno ser eleito, será realizada nova votação para Governador-Geral do Brasil em noventa dias, sendo que o partido ou a coligação partidária somente poderá lançar candidato a Governador-Geral do Brasil que tenha apoio de pelo menos quarenta por cento dos deputados federais, e então será considerado eleito Governador-Geral do Brasil, o candidato que fizer cinquenta por cento mais um dos votos válidos.

Será examinado no item 5.2, que ao escolher o segundo deputado federal, o qual será escolhido pelo sistema proporcional, não poderá, sob pena de anulação, escolher Governador-Geral que não pertença ao partido ou coligação do deputado federal escolhido. Fato que vai mitigar os problemas das maiorias típicas do parlamentarismo e que na presente proposta não ficam garantidas.

#### **5.1.1. PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA E APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL E DO INSTITUTO BRASILEIRO DE REGULAÇÃO CONTROLE E AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: para que servirão e a quem deverão ficar vinculados**

Do estrito ponto de vista do progressivo avanço institucional, o Brasil seguramente não tem evoluído. Infelizmente não se tem visto profundo debate a propósito de imprescindíveis avanços institucionais dos quais o Brasil está a carecer.

Em lugar de retroceder ou de ficar estagnada, uma nação precisa estar sempre tentando evoluir institucionalmente, já que este é o caminho seguro para a melhoria da qualidade de vida da população.

Neste sentido, parece de todo oportuno que se crie dois órgãos que cumprirão papel relevante no auxílio da Presidência da República para a construção de uma grande e generosa nação democrática. Trata-se da criação de um lado, do Instituto Brasileiro de Formulação Estratégica e Aperfeiçoamento Institucional<sup>35</sup> – IBFEAI e do Instituto Brasileiro de Regulação Controle e Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos - IBRCAQSP.

---

<sup>35</sup> A idéia da criação de órgão específico para formulação de melhorias institucionais para o Estado brasileiro foi defendida enfaticamente por (SOUZA JUNIOR, 2012), na disciplina Seminários de Teoria e Política do Estado SPTE III, primeiro semestre de 2012.

Tanto o IBFEAI como o IBRCQSP deverão ser órgãos estritamente técnicos, com quadros profissionais de elevado gabarito, com autonomia técnica, funcional, administrativa e gerencial. Deverão ter estruturas enxutas, tanto em termos de número pequeno de funcionários como no tocante, por decorrência, ao custo destes órgãos para o cidadão. Nenhum deles deverá custar mais do que um décimo por cento do salário mínimo por habitante. Como os técnicos dos dois órgãos deverão ser de elevado nível intelectual, então o quadro de integrantes deverá ser necessariamente pequeno. Não mais do que um funcionário para cada dez milhões de habitantes. Daí ser importante que na criação de cada uma destas instituições se estabeleçam tetos de custo e de lotação funcional.

Para garantir a fundamental questão da autonomia funcional, administrativa e técnica dos dois organismos já referidos, se torna relevante que além de contar com funcionários concursados, de reconhecido padrão técnico, também disponham de uma diretoria composta por cinco profissionais, com mandato, nos termos assemelhados aos apresentados para a constitucionalização da regulação dos serviços públicos (item 2.2 do capítulo 2). Ou resumidamente: a) cinco nomes para compor a diretoria escolhidos pelo Presidente da República entre um banco de profissionais aprovados em concurso público prévio pertinente ao tema; b) um a um sabatinado pelo Conselho Federal e aprovado pela maioria dos membros do órgão em votação secreta; c) um a um sabatinado pelo STF e STJ, e aprovado pelos dois tribunais em votação secreta; d) um a um sabatinado pela respectiva comissão da Câmara dos deputados e do Senado Federal e aprovado por cada casa legislativa em votação secreta; e) mandatos destes diretores não coincidentes; f) destituição de diretores apenas por falta grave ou cometimento de ilícito com amplo direito a defesa.

No tocante especificamente as atribuições, caberá ao IBFEAI propor, em especial ao Presidente da República, e também ao Governador-Geral e ao Congresso Nacional, conforme a pertinência da matéria, no mínimo a cada seis meses, sugestões de aperfeiçoamento institucional do Estado brasileiro. Nas referidas propostas, deverá ser informado como o arranjo institucional está presente nos países de referência na matéria, com perspectivas de custos de eventuais reformas, bem como das vantagens, e das desvantagens advindas das mesmas. Além disso, caberá ao IBFEAI apresentar semestralmente ao Presidente da República, ao Governador-Geral do Brasil e ao Congresso Nacional relatório estratégico de avaliação da evolução do Estado brasileiro, tendo no caso como uma das fontes relatório da evolução dos serviços públicos efetuado pelo IBRCQSP.

Já o IBRCQSP com a parceria de todo sistema regulatório brasileiro, em âmbito federal e estadual, terá por incumbência executar funções de regulação e controle, em âmbito

macro estrutural no que for pertinente aos serviços públicos, tanto nos que são considerados delegáveis – em geral indústria de rede – como no caso dos serviços públicos de saúde, educação e segurança pública.

Com a constitucionalização da regulação dos serviços públicos, ocupará o IBRCAQSP o papel estratégico da regulação macro estrutural dos mesmos, bem como terá a obrigação de avaliar o desempenho estrutural, a satisfação da população brasileira com tais serviços. Caberá apresentar ao Presidente da República, ao Governador-Geral do Brasil e ao Congresso Nacional, relatório semestral da evolução dos serviços públicos concedidos e não concedidos em âmbito nacional. Anualmente, deverá o órgão promover audiência pública com possibilidade de participação de toda população interessada por internet. Terá o órgão obrigação de apresentar trimestralmente ao Presidente da República sugestões para melhoria dos serviços públicos a serem prestados à população.

Será da inteira responsabilidade do IBRCAQSP apontar, de modo fundamentado, semestralmente ao Presidente da República e ao Conselho Federal, a existência ou não de desempenho inadequado do Governador-Geral do Brasil, sendo obrigatório na referida avaliação constar pesquisa de natureza científica e com amostragem aleatória versando sobre a satisfação da população com a qualidade dos serviços prestados e com os padrões de governança praticados. Caberá ao IBFEAI, com base na fundamentação apresentada pelo IBRCAQSP, apontar em trinta dias, ao Presidente da República, se houve responsabilidade ou não do Congresso Nacional pelo inadequado desempenho do Governador-Geral do Brasil. Com as posições devidamente fundamentadas dos dois órgãos de apoio, o Presidente da República poderá, se for o caso, emitir com a devida fundamentação, alerta para o Governador-Geral que ele poderá vir a ser destituído do cargo em caso de não reversão em seis meses do desempenho inadequado. Também deverá o Presidente da República encaminhar alerta nos mesmos termos para o Congresso Nacional, desde que entenda ser ele responsável pela situação inadequada. Permanecendo a responsabilidade, mesmo que indireta do Congresso Nacional pelo inadequado desempenho dos serviços públicos, caberá ao Presidente da República, ouvido previamente o Conselho Federal, convocar novas eleições para a Câmara Federal e o Senado Federal, com seis meses de antecedência a um dos pleitos bianuais que ocorrem no Brasil, podendo os representantes do povo eleitos concorrerem.

Será ainda obrigação de o IBRCAQSP apontar eventuais responsabilidades do Governador-Geral do Brasil sobre o padrão de prestação dos serviços públicos de sua responsabilidade. Havendo casos de inadequada prestação de serviços por responsabilidade de

governos estaduais, caberá ao IBRCAQSP igualmente apontar a situação inadequada para o Conselho Federal, para o Poder Legislativo Estadual e para a Presidência da República.

### **5.1.2. PROPOSTAS PARA A RACIONALIZAÇÃO DO CONTENCIOSO JUDICIAL ENVOLVENDO SERVIÇOS PÚBLICOS**

*Primeira proposta:* Parece razoável e racional que se examine a solução dada para o contencioso judicial para os chamados serviços sociais na Alemanha e daí faça-se a devida adaptação para o caso brasileiro. Cabe não violar o inciso XXXV do art. 5º da CRFB. Referida norma foi copiada do direito americano ainda na CRFB de 1946, e, conforme apresentado no item 4.3, do capítulo 4, tendo aqui recebido entendimento distinto do que predomina nos Estados Unidos. Por exemplo, em termos de saúde pública, a população americana não dispõe de um sistema de saúde nos termos do SUS brasileiro. Já na Inglaterra e no Canadá funcionam sistemas assemelhados ao SUS, porém bem mais eficazes.

No caso concreto da Alemanha, os conflitos administrativos vinculados a diversos serviços públicos são primeiramente esgotados em âmbito administrativo. Não estando o cidadão satisfeito com o desenlace dado na esfera administrativa a demanda deságua na área judicial. Mas tal ocorre em um Tribunal Regional especializado em serviços sociais. Não satisfeita com o desfecho da lide em âmbito do Tribunal Regional qualquer das partes pode recorrer ao Tribunal Superior, também especializado.

Importa salientar, por oportuno, que os prédios e estruturação do Poder Judiciário na Alemanha são modestos e nem de longe se aproximam da suntuosidade encontrada em diversos setores do Poder Judiciário brasileiro. Não bastasse isto, há que considerar que em alguns casos da especialização da justiça, como na justiça do trabalho, os custos por processo resolvido, para o caso brasileiro, são conforme apontado no capítulo 4, excessivamente elevados, fator muito importante a ser levado em conta em mudanças institucionais.

A criação de um Tribunal especializado em serviços sociais em cada Estado da federação não resolveria em si a questão fundamental da necessidade de autonomia e isenção e respeitabilidade técnica necessárias no âmbito das decisões administrativas. Parece então importante que se busque criar, com base na experiência internacional e nacional de órgãos reguladores de serviços públicos, instituições específicas que não apenas sejam uma instância para dirimir conflitos, mas também e especialmente que possam auxiliar na melhoria

sistêmica da eficácia do serviço público. No caso concreto do SUS, é visível que se tem enormes deficiências gerenciais sistêmicas, o que de sorte ocorre em outros serviços públicos. Caberá ao órgão regulador fazer o chamado *enforcement*, para que se tenha incremento na qualidade da gestão. Não caberá jamais ao órgão regulador traçar políticas públicas e nem fazer diretamente a gestão, mas ele será o regulador e assim terá também papel de *controller*. Mas, como analisado no item 2.2 do capítulo 2, é preciso dar status constitucional ao sistema regulatório de serviços públicos no Brasil, tanto para o caso da indústria de rede, como para o caso dos serviços públicos *stricto sensu* como os de saúde, educação, previdenciário e outros.

Considerando-se a necessidade de racionalizar o aspecto substancial em discussão com o importante item dos gastos públicos, são propostas de encaminhamento da questão do contencioso judicial na área da saúde:

Elaboração de Proposta de Emenda Constitucional - PEC – que contemple os seguintes aspectos: a) As demandas da população e mesmo de entidades privadas contra os serviços públicos (caso do Sistema Único de Saúde e outros), quer em suas instâncias municipais, e estaduais serão inicialmente tratadas em âmbito dos correspondentes órgãos municipais e estaduais, do serviço público em foco. Não resolvidos os problemas em tal âmbito, em prazos exíguos e pré estabelecidos, pelos órgãos já citados o assunto será encaminhado para a agência de regulação do respectivo serviço público (por exemplo, para a agência de regulação dos serviços públicos de saúde ou agência de regulação de serviços públicos de energia elétrica), sendo que nas mesmas terá que existir ouvidoria moderna para atender as reclamações da população usuária do correspondente serviço público (que pode ser, por exemplo, o SUS); b) Nos Tribunais Regionais Federais, serão criadas instâncias específicas para as lides decorrentes da insatisfação dos cidadãos com as soluções apresentadas pelas instâncias administrativas, sendo obrigatório que a agência reguladora de serviços públicos específicos remeta os autos para a instância judicial; c) Além da instância específica para resolver o contencioso do serviço público específico, propugna-se que também se crie nos TRFs a instância de serviços públicos (tanto concedidos como não concedidos), onde para efeito destas instâncias judiciais, as agências reguladoras passariam a ser uma espécie de primeira instância obrigatória do contencioso entre o cidadão e o prestador de serviço público concedido ou do serviço público de saúde e outros. De igual forma, se defende que os contenciosos tributários e previdenciários de âmbito federal, estadual e municipal tenham a primeira instância em âmbito administrativo, onde se incluiriam órgãos reguladores específicos e independentes do executivo. Não estando o cidadão contribuinte satisfeito com a solução administrativa, disporá então da instância do TRF para litigar; d) A

PEC obviamente deverá revisar as atribuições dos TRF para agregar aos mesmos as instâncias já devidamente especificadas nos itens anteriores, além disso, a mesma deverá prever a obrigatoriedade de se estabelecer, em âmbito estadual, agência de regulação de serviços públicos<sup>36</sup> de natureza autárquica com autonomia financeira, administrativa, técnica e gerencial, que não executará políticas públicas; e) Criação de agência federal de regulação dos serviços públicos<sup>37</sup> pertinente também de natureza autárquica com autonomia financeira, administrativa, técnica e gerencial, que não executará políticas públicas, porém terá a incumbência de controlar a eficácia sistêmica dos serviços (para o caso da saúde do SUS) em âmbito nacional, tendo a obrigação de articular-se com os órgãos reguladores estaduais dos serviços públicos pertinentes a serem criados pela mesma PEC.

---

<sup>36</sup> Tendo a obrigação de articular-se com o órgão regulador federal do respectivo serviço público a ser também criado pela mesma PEC, bem como com o Instituto Brasileiro de Regulação Controle e Avaliação dos Serviços Públicos – IBRCAQSP, examinado no presente capítulo. O órgão regulador obrigatoriamente promoverá audiências públicas regionais para ouvir a sociedade e dar satisfação das providências que vem tomando para aumentar a eficácia sistêmica do serviço público. Caberá também a este órgão regulador apresentar relatórios semestrais da evolução dos serviços públicos e do grau de satisfação da população com os mesmos. A diretoria da referida agência deverá ser composta por cinco profissionais de elevado conhecimento do serviço público específico, tendo como um dos pré-requisitos a aprovação em provas específicas de regulação de serviços públicos pertinente, com mandato de 5 anos sendo a investidura dos mesmos no cargo envolvendo os poderes executivo, judiciário e legislativo. Referidos diretores serão escolhidos pelo Governador do Estado, desde que cumpram os requisitos técnicos, sabatinados pelo pleno do Tribunal de Justiça do Estado que poderá considerar o candidato não habilitado para a função e então caberá o Governador indicar outro nome. Uma vez recebendo a aprovação no plenário do TJ o candidato será sabatinado pela Comissão de Serviços Públicos da Assembléia Legislativa do Estado, que previamente receberá o material técnico produzido na sabatina efetuada pelo plenário do TJ. A comissão de serviços públicos poderá reprovar o candidato e neste caso caberá ao Governador nova indicação. Uma vez aprovado o candidato pela Comissão dos Serviços Públicos da Assembléia Legislativa o mesmo será votado pelo plenário da Assembléia Legislativa em votação secreta. Os mandatos dos integrantes da diretoria do órgão regulador não serão coincidentes para propiciar a continuidade.

O custo da agência de regulação dos serviços públicos não poderá exceder a 0,2% do salário mínimo regional por habitante no âmbito estadual e de 0,02% do salário mínimo por habitante em âmbito federal.

<sup>37</sup> Será obrigatório para o órgão regulador promover audiências públicas regionais para ouvir a sociedade e para dar satisfação das providências que vem tomando para aumentar a eficácia sistêmica dos serviços públicos (caso da saúde o SUS). Caberá também a este órgão regulador apresentar relatórios semestrais da evolução dos indicadores dos serviços públicos pertinentes e do grau de satisfação da população com os serviços. A diretoria da referida agência deverá ser composta por cinco profissionais de elevado conhecimento da área de regulação do serviço público pertinente, tendo como um dos pré-requisitos a aprovação em provas específicas de regulação de serviços públicos pertinente, com mandato de 5 anos sendo a investidura dos mesmos no cargo envolvendo os poderes executivo, judiciário e legislativo. Referidos diretores serão escolhidos pelo Presidente da República, desde que cumpram os requisitos técnicos, sabatinados pelo Tribunal Superior de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal que poderão considerar o candidato não habilitado para a função e então caberá ao Presidente da República indicar outro nome. Uma vez recebendo a aprovação dos plenários do STJ e do STF o candidato será sabatinado pela Comissão de Serviços Públicos pertinente da Câmara dos Deputados, que previamente receberá o material técnico produzido na sabatina efetuada pelos plenários do STJ e STF. A referida comissão de serviços públicos poderá reprovar o candidato e neste caso caberá ao Presidente da República nova indicação. Uma vez aprovado o candidato pela correspondente Comissão dos Serviços Públicos da Câmara dos Deputados o mesmo será votado pelo plenário da Câmara dos Deputados em votação secreta. Daí o candidato será submetido a sabatina na correspondente comissão de serviços públicos do Senado Federal e se reprovado caberá ao Presidente da República indicar outro nome. Se aprovado será votado em plenário do Senado Federal, e se aprovado terá condições de investidura no cargo de diretor do órgão regulador federal. Os mandatos dos integrantes da diretoria do órgão regulador federal serão coincidentes para propiciar a continuidade.

*Segunda proposta:* Tem por base a adoção, com as devidas adaptações, da estruturação alemã de jurisdição. No caso concreto da Alemanha, os processos administrativos vinculados a outros serviços sociais (como os de saúde) são primeiramente esgotados em âmbito administrativo. Não estando o cidadão satisfeito com o desenlace do mesmo a demanda deságua na área judicial. Mas tal ocorre em um Tribunal Regional especializado em serviços sociais. Não satisfeita com o desfecho da lide em âmbito do Tribunal Regional, qualquer das partes pode recorrer ao Tribunal Superior.

Os custos elevados, por exemplo, da Justiça do Trabalho por processo decidido, impõe que se intente uma solução de criação de nova estrutura judicial com certas precauções. Como já apontado os prédios e a estruturação do Poder Judiciário na Alemanha são modestos e nem de longe se aproximam da suntuosidade encontrada em diversos setores do Poder judiciário brasileiro. Então a estruturação de uma jurisdição específica para os chamados serviços sociais deverá também incluir tanto os conflitos previdenciários, como o contencioso fiscal nas três esferas de poder e o contencioso advindo dos serviços públicos concedidos, que são serviços da chamada indústria de rede.

Considerando-se a necessidade de racionalizar o aspecto substancial da prestação jurisdicional, o que implica considerar também o importante item dos gastos públicos chegou-se à seguinte proposta alternativa de encaminhamento da questão do contencioso em áreas de serviços sociais (como é o caso dos serviços de saúde):

a) Elaboração de PEC.-. proposta de emenda constitucional que crie e contemple os seguintes aspectos: a) As demandas da população e mesmo de entidades privadas contra a prestação do serviço público específico (caso do Sistema Único de Saúde na área de saúde), quer em suas instâncias municipais, e estaduais, serão inicialmente tratadas em âmbito dos correspondentes órgãos municipais e estaduais de saúde. Não resolvidos satisfatoriamente as demandas em prazos exíguos e pré estabelecidos, as matérias serão remetidas à agência de regulação dos serviços públicos do serviço pertinente. Referidas agências estaduais de regulação de serviços públicos terão que dispor de ouvidoria moderna para atender as reclamações da população usuária do serviço. Para o caso de serviços públicos da indústria de rede, a recomendação consiste em que cada estado tenha uma única agência, como de sorte ocorre na experiência americana. Os órgãos reguladores estaduais de regulação dos serviços públicos deverão atuar de modo cooperativo com os congêneres de âmbito nacional e com o Instituto Brasileiro de Regulação Controle e Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos -

IBRCAQSP; b) Serão criados os TRSP<sup>38</sup> - Tribunais Regionais de Serviços Públicos nos Estados, para as lides decorrentes da insatisfação obtida pelos cidadãos com as soluções apresentadas pelas instâncias administrativas, sendo obrigatório ao segmento administrativo remeter os autos para a instância judicial; c) Será criado o TSSP-Tribunal Superior de Serviços Públicos, de caráter recursal, mas que só examinará questões de direito e gerará jurisprudências no âmbito dos Serviços Públicos em geral; d) Além da instância específica para resolver o contencioso dos serviços públicos *stricto sensu* (como o de saúde), propugna-se que também se crie nos TRSPs instâncias de serviços públicos concedidos, do contencioso previdenciário e do contencioso fiscal; onde as agências reguladoras passariam a ser a primeira instância obrigatória do contencioso entre o cidadão e o prestador de serviço público concedido e também para o caso previdenciário. De igual forma, se defende que os contenciosos tributários de âmbito federal, estadual e municipal tenham a primeira instância em âmbito administrativo e que não estando o cidadão contribuinte satisfeito com a solução administrativa, disponha então da instância do TRSP para litigar, o mesmo devendo ocorrer em relação ao contencioso previdenciário; e) A PEC obviamente deverá estabelecer claramente o aspecto da necessidade do esgotamento administrativo do contencioso de saúde, dos serviços públicos concedidos, do contencioso fiscal, do contencioso previdenciário e do contencioso dos serviços públicos delegados; f) Além disso, será obrigatório pela PEC que a instância administrativa indique ao cidadão automaticamente a possibilidade de recorrer de pronto ao Poder Judiciário, em não estando satisfeito com a decisão administrativa terminativa do órgão regulador; g) A nova estrutura jurisdicional deverá ser inteiramente informatizada com ampla transparência de informações para qualquer cidadão cientificar-se de seus custos, produtividade e eficácia; h) Na PEC, deverá ser estabelecida a obrigatoriedade de criação de agência de regulação de serviços públicos<sup>39</sup> pertinente de natureza autárquica,

---

<sup>38</sup> Estes tribunais examinarão as lides advindas de serviços públicos delegados, e dos demais serviços públicos.

<sup>39</sup> Será obrigatório para o órgão regulador promover audiências públicas regionais para ouvir a sociedade e para dar satisfação das providências que vem tomando para aumentar a eficácia sistêmica do serviço público pertinente. Caberá também a este órgão regulador apresentar relatórios semestrais da evolução dos serviços públicos específicos e do grau de satisfação da população com os mesmos.

A diretoria da referida agência deverá ser composta por cinco profissionais de elevado conhecimento na área de serviço público pertinente, tendo como um dos pré-requisitos a aprovação em provas específicas de regulação de serviços públicos pertinentes, com mandato de cinco anos sendo a investidura dos mesmos no cargo envolvendo os poderes executivo, judiciário e legislativo. Referidos diretores serão escolhidos pelo Governador do Estado, desde que cumpram os requisitos técnicos, sabatinados pelo pleno do Tribunal de Justiça do Estado que poderá considerar o candidato não habilitado para a função e então caberá o Governador indicar outro nome. Uma vez recebendo a aprovação no plenário do TJ o candidato será sabatinado pela Comissão de Serviços Públicos da Assembléia Legislativa do RS, que previamente receberá o material técnico produzido na sabatina efetuada pelo plenário do TJ. A comissão de serviços públicos poderá reprovar o candidato e, neste caso, caberá ao Governador nova indicação. Uma vez aprovado o candidato pela Comissão dos Serviços Públicos da Assembléia



com autonomia financeira, administrativa, técnica e gerencial, que não executará políticas públicas, porém terá a incumbência de controlar a eficácia sistêmica do serviço público em âmbito estadual, tendo a obrigação de articular-se com o órgão regulador federal do serviço específico e com o Instituto Brasileiro de Regulação Controle e Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos – IBRCAQSP; i) Deverá ser criada agência federal de regulação de cada serviço público<sup>40</sup> específico (por exemplo: agência federal de regulação dos serviços públicos de saúde para o caso do SUS) também de natureza autárquica com autonomia financeira, administrativa, técnica e gerencial, que não executará políticas públicas, porém terá a incumbência de controlar a eficácia sistêmica do serviço público em âmbito nacional, tendo a obrigação de articular-se com os órgãos reguladores estaduais dos sistemas de saúde a serem criados pela mesma PEC e com o Instituto Brasileiro de Regulação Controle e Avaliação da Qualidade dos Serviços Públicos - IBRCAQSP.

---

Legislativa, ele será votado pelo plenário da Assembléia Legislativa em votação secreta. Os mandatos dos integrantes da diretoria do órgão regulador não serão coincidentes para propiciar a continuidade.

O custo da agência de regulação dos serviços públicos específicos, conforme posto na primeira proposta, não poderá exceder a 0,2% do salário mínimo regional por habitante no âmbito estadual e de 0,02% do salário mínimo por habitante em âmbito federal.

<sup>40</sup> Será obrigatório para o órgão regulador promover audiências públicas regionais para ouvir a sociedade e para dar satisfação das providências que vem tomando para aumentar a eficácia sistêmica do serviço público pertinente.

Caberá também a este órgão regulador apresentar relatórios semestrais da evolução dos indicadores dos serviços públicos pertinentes e do grau de satisfação da população com os serviços. A diretoria da referida agência deverá ser composta por cinco profissionais de elevado conhecimento da área de regulação do serviço público pertinente, tendo como um dos pré-requisitos a aprovação em provas específicas de regulação de serviços públicos pertinente, com mandato de cinco anos sendo a investidura dos mesmos no cargo envolvendo os poderes executivo, judiciário e legislativo. Referidos diretores serão escolhidos pelo Presidente da República, desde que cumpram os requisitos técnicos, sabatinados pelo Tribunal Superior de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal que poderão considerar o candidato não habilitado para a função e então caberá ao Presidente da República indicar outro nome. Uma vez recebendo a aprovação dos plenários do STJ e do STF o candidato será sabatinado pela Comissão de Serviços Públicos específico da Câmara dos Deputados, que previamente receberá o material técnico produzido na sabatina efetuada pelos plenários do STJ e STF.

A referida comissão de serviços públicos poderá reprovar o candidato e neste caso caberá ao Presidente da República nova indicação. Uma vez aprovado o candidato pela correspondente Comissão dos Serviços Públicos da Câmara dos Deputados, ele será votado pelo plenário da Câmara dos Deputados em votação secreta. Daí o candidato será submetido a sabatina na correspondente comissão de serviços públicos do Senado Federal e se reprovado caberá ao Presidente da República indicar outro nome. Se aprovado, será votado em plenário do Senado Federal, e se aprovado, terá condições de investidura no cargo de diretor do órgão regulador federal. Os mandatos dos integrantes da diretoria do órgão regulador federal não serão coincidentes para propiciar a continuidade.

O ponto que concerne aos mandatos não coincidentes já vem sendo contemplado nas leis de criação de agências nacionais de regulação de serviços públicos como a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL.

## **5.2. PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO PODER LEGISLATIVO: Criação do sistema misto com voto proporcional e voto distrital, nos moldes do sistema alemão<sup>41</sup>, com as devidas adaptações.**

A proposta básica de mudança do sistema eleitoral brasileiro consiste basicamente em adotar o sistema eleitoral misto, hoje em vigor na Alemanha, porém com maior ênfase ao sistema distrital que passaria a ter em torno de 75% dos deputados eleitos pela via distrital e

---

<sup>41</sup> Na Alemanha, segundo Konrad Hesse (HESSE, 1998, p. 442 a 444), a Lei Fundamental deixa em aberto o número de membros do Parlamento Federal, regulando sua eleição nas determinações do artigo 38, alínea 1, frase 1, e alínea 2, deixando a concretização mais pormenorizada desses princípios para a Lei Federal. O Parlamento Federal (Bundestag) compõe-se de 656 deputados (mas pode ocorrer acréscimo neste número. Cada eleitor tem direito a dois votos, sendo facultativo o exercício do direito de voto).

Com seu primeiro voto, o eleitor alemão escolhe o deputado que deverá representar, em Berlim, o seu distrito eleitoral. A maioria simples dos votos decide a obtenção do mandato em cada distrito eleitoral. Assim são escolhidos 328 deputados correspondentes aos 328 distritos eleitorais. Porém, a formação das maiorias parlamentares depende fundamentalmente do segundo voto – que lá é um voto de legenda. Da relação da soma dos segundos votos para as listas eleitorais, resulta o número total de mandatos que cabem a um dado partido. Com este voto na legenda, os eleitores escolhem os ocupantes das 328 cadeiras parlamentares restantes e determinam também a força política de cada um dos partidos (mas podem ser mais do que 328 cadeiras). Em cada Estado, os partidos estabelecem uma lista eleitoral hierárquica com os nomes dos candidatos a serem enviados como deputados a Berlim, de acordo com o número de votos obtido pela legenda. A importância do segundo voto decorre do fato de ser ele, repita-se, determinante para o número total de deputados de um partido. O total dos mandatos parlamentares é distribuído entre os partidos segundo a proporção dos respectivos votos de legenda. Deduz-se, porém, o número de mandatos diretos conquistados. Em 1998, o procedimento de Hondt foi substituído pelo novo procedimento de Hare/Niemeyer com vistas a buscar-se maior precisão na distribuição de cadeiras. O número de cadeiras a serem distribuídas é multiplicada pelos segundos votos (votos de legenda) que uma lista estadual obteve na circunscrição eleitoral e em seguida dividido pelos segundos votos de todas as listas estaduais que devem ser consideradas (parágrafo 6º, alínea 2, frase 2, da Lei Eleitoral Federal). Então as cadeiras devem ser distribuídas às listas estaduais na ordem numérica das frações numéricas maiores, que resultam do cálculo segundo a frase 2 (parágrafo 6º, alínea 2, frase 4, da Lei Eleitoral), no caso de frações numéricas iguais a decisão será por sorteio. Do número de mandatos assim computados, é deduzido o número dos eleitos de um partido pelos primeiros votos nos distritos eleitorais (candidato distrital). Então cabe observar que, enquanto os candidatos distritais exitosos sempre estarão eleitos, sempre obterão o mandato, os candidatos das listas estaduais só estarão eleitos se a diferença entre o total conseguido pela legenda (segundos votos) for tal que a diferença entre o número total determinado pela legenda menos os eleitos pelos distritos permitir. Mesmo que o número de cadeiras obtidas por um partido no voto distrital superar a cota que determina de vagas o segundo voto (voto de legenda), ele não perde estas cadeiras. Exemplificando: por hipótese digamos que a apuração final dos votos de legenda determine que caiba a um dado partido ocupar um total de 100 mandatos em dado estado. Mas o partido conquistou 45 mandatos diretos – os demais 65 deputados sairão por ordem hierárquica da lista de candidatos. Se o mesmo partido só tiver conquistado 30 mandatos pela eleição direta distrital (primeiro voto) e se pelo voto de legenda conquistar apenas 25 vagas, então ficará sem voto nenhum deputado da lista, porém manterá os 30 deputados distritais em Berlim. Trata-se aqui de uma exceção interessante pertinente aos mandatos suplementares. Isto ocorre quando um partido conquista mandatos diretos em número superior ao total a que teria direito de acordo com os votos de legenda obtidos. Há regra de barreira no sistema eleitoral alemão que é a cláusula dos cinco por cento. Segundo a mesma, qualquer partido só obtém representação no Parlamento se obtiver um mínimo de 5% do total de votos de legenda. Referida cláusula evita que um número elevado de pequenos partidos se façam representar no Bundestag, com conseqüências não interessantes para um trabalho parlamentar efetivo. A exceção a esta regra aparece para o caso de um partido conseguir conquistar três ou mais mandatos diretos, sendo que passa então a conseguir representação no Parlamento. Neste caso, seus votos de legenda são tomados como base de cálculo para o seu número total de mandatos.

Na Alemanha, um partido pode eventualmente ficar com mandatos excedentes (SOUZA JUNIOR, 2010), aumentando assim o número total dos deputados ao Parlamento federal alemão. Em 1994, houve um total de 16 mandatos suplementares. Nas eleições federais de 1998, o número foi um pouco menor: 13 mandatos. No pleito, em 2002, esse número caiu para cinco.

em torno de 25% pela via proporcional. O primeiro voto a deputado federal será dado ao candidato distrital, que para eleger-se terá que somar cinquenta por cento mais um dos votos válidos, do contrário os dois mais votados no primeiro turno farão o segundo turno. O segundo voto a deputado federal será dado via escolha da legenda e pela escolha de um dos candidatos da legenda, o que não ocorre no sistema alemão, já que na Alemanha os partidos escolhem uma lista em ordem hierárquica de candidatos e ao votar na legenda, o eleitor não escolhe diretamente nenhum candidato da lista, o que fica a cargo do partido fazer previamente ao pleito. Para o caso dos resíduos eleitorais oriundos das divisões não exatas dos votos totais válidos e dos votos na legenda, será escolhido o candidato do partido com maior resíduo oriundo de lista partidária pela ordem ali posta. E assim sucessivamente, desde que cada novo eleito pela via residual satisfaça a condição do coeficiente eleitoral. Assim, propõe-se que a lista partidária fique restrita ao que se pode denominar de resíduo da votação.

Será pré-requisito para a postulação a deputado federal ser previamente aprovado em exame de proficiência pertinente ao cargo<sup>42</sup>, a ser definido em lei. A elaboração deste exame ficará a cargo do Tribunal Superior Eleitoral, com o devido apoio da Câmara dos Deputados, sendo que o mesmo deverá ocorrer ao menos duas vezes ao ano em todas as cidades brasileiras com cem mil habitantes ou mais. O prazo de validade do referido exame será de três anos, sendo o mesmo dispensado para candidato a deputado federal que está buscando a reeleição.

Na tabela 5.2.1, é apresentada em linhas gerais a nova configuração da representação da Câmara dos Deputados onde os seguintes critérios foram combinados: a) Tornar o mais próximo possível a situação de que tenha o mesmo valor o voto de cada eleitor brasileiro; b) Possibilitar que cada Estado tenha ao menos um deputado federal escolhido pelo voto proporcional e ao menos dois deputados federais escolhidos pelo sistema de votação distrital; c) Restringir em no máximo 100 deputados federais a bancada de qualquer Estado, restrição bem menos drástica do que referente aos atuais 70 deputados federais. A não adoção de tal alternativa vai implicar, mantidos demais critérios, em aumento do número de deputados federais no Congresso Nacional, o que não parece adequado em face do atual descrédito do parlamento<sup>43</sup>; d) Em todos Estados com quatro ou mais deputados Federais, estabelecer a

---

<sup>42</sup> Exame que deverá conter questões constitucionais básicas, com ênfase ao processo legislativo e às atribuições do Deputado Federal. Não menos que cinquenta mil questões do tema ficarão disponibilizadas para estudo, as quais aleatoriamente constarão nas provas, porém com as alternativas de respostas também sorteadas. O Tribunal Superior Eleitoral se valerá do apoio de professores universitários nos assuntos pertinentes, bem como do apoio da Câmara dos Deputados. O exame será de caráter objetivo sendo vedadas questões dúbias e capciosas.

<sup>43</sup> A Alemanha tem um número bem maior de deputados federais que o Brasil, em torno de 658 parlamentares, número que varia em função de características específicas do sistema eleitoral alemão (HESSE, 1998, p. 442).

proporção de 75% escolhidos pelo critério do voto distrital e 25% pelo sistema de votação proporcional; e) Nos Estados com três deputados federais, a terça parte será escolhida pelo sistema proporcional e os demais pelo sistema de votação distrital; f) evitar redução expressiva do número atual de deputados federais que passariam dos atuais 513 para 511<sup>44</sup> deputados federais, tendo como foco aproximar-se o número de deputados federais da realidade hoje existente.

Como já foi abordado, o sistema de votação distrital implica em redução drástica dos custos de uma eleição e, com isto, se está a atacar a corrupção política na sua raiz. O Brasil seria distribuído em 385 distritos eleitorais em divisão a ser proposta pelo IBGE, e homologada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Tais distritos poderão sofrer alterações se comprovadamente a realidade técnica assim sugerir e com antecedência de não menos que 4 anos em relação ao próximo pleito eleitoral.

Resta examinar a questão crucial de apresentar medidas que possam atacar estruturalmente a corrupção na parte restante do sistema proporcional. O primeiro ponto, que também deverá ser exigido do sistema distrital, é a limitação dos gastos de campanha em no máximo 30% dos proventos de um deputado federal no decurso de um mandato. Serão proibidas as doações de empresas para campanhas eleitorais, porém serão permitidas as doações de pessoas físicas, sempre respeitados os limites globais já estabelecidos de 30%. Evidente que tal providência permitirá que milhares de pessoas sérias Brasil afora se vejam encorajadas a entrar na política e a disputar nos partidos a chance de concorrerem, pela simples razão de que o poder econômico não mais será fator determinante e decisivo do sistema democrático. Lógico que a questão do corporativismo eleitoral não fica de todo equacionada no sistema proporcional, porém, em parte, deixar que parcela pequena dos deputados federais seja eleita pelo sistema proporcional, pode possibilitar que se tenha na Câmara de Deputados parlamentares ligados a questões mais globais, e não tão somente aos aspectos paroquiais dos distritos eleitorais, além de se poder em tese ter representação de alguns partidos de menor porte, já que em tese, o sistema distrital puro poderia no limite evitar que minorias tivessem alguma representação na Câmara dos Deputados.

Quanto ao Senado Federal, a idéia central consiste na redução do atual mandato de 8 anos para quatro anos com a possibilidade de uma reeleição. O candidato que tiver cumprido oito anos de mandatos consecutivos deverá ficar quatro anos sem candidatar-se.

---

<sup>44</sup> Sendo a maioria dos deputados federais (385 num total de 511) originários do sistema de votação distrital.

O horário eleitoral gratuito, que na verdade não é gratuito, terá que sofrer profundas mudanças, a saber: a) terá que ser usado pelos candidatos sem qualquer apelo ao famigerado marketing político, o qual será proibido. E é um dos principais componentes de corrupção por encarecer muito as campanhas eleitorais; b) jornalistas e profissionais especializados em áreas afins com a atuação dos parlamentares voluntariamente se inscreverão e terão direito a formular perguntas que serão feitas de modo aleatório a candidato também aleatoriamente escolhido que terá tempo determinado para responder; c) os Tribunais Regionais Eleitorais disponibilizarão em suas páginas eletrônicas informações sobre o curriculum dos candidatos, elaboradas pelos próprios candidatos, mas devendo ali constar espaço para o contraponto eventual dos concorrentes, sendo que tanto as informações dos candidatos como os contrapontos dos concorrentes deverão ser auditados, e em caso de má-fé, os responsáveis poderão ser retirados da disputa; d) os Tribunais Regionais Eleitorais estimularão os mais acessados sites da internet a manterem link para os eleitores acessarem as informações mais detalhadas dos candidatos; e) será crime eleitoral qualquer comercialização de propaganda na forma impressa ou em vídeo que não seja devidamente especificada na nota fiscal sua finalidade, sendo que todo fornecedor de serviços ou produtos para fins de campanha eleitoral deverá, sob pena de multa expressiva – nunca menor do que cem vezes o valor da venda, preencher documento digital específico elaborado pela fiscalização dos Tribunais Regionais Eleitorais, de sorte a que se possa com facilidade detectar se algum candidato vai gastar mais do que o limite de 30% dos proventos, que, em tese, receberia durante o mandato se eleito; f) os estúdios de gravação dos programas eleitorais serão sóbrios e nele só poderão constar as bandeiras partidárias, nome dos candidatos, propostas e itens afins, mas jamais as peças externas manipuladas pelo chamado marketing político, que na verdade tem prestado expressivos desserviços à nossa ainda frágil democracia. Não se trata de demonizar o marketing que tem papel relevante nos importantes mecanismos de mercado e de circulação de riqueza, mas sim de retirar da vida política brasileira o processo nocivo de vender-se uma candidatura, seja ela de quem for, nos mesmos moldes que se vendem sabonetes. De sorte, a que a economia deve estar subordinada à democracia e às leis, e não o inverso. Portanto, aqui não se está a defender a censura, e sim mecanismos que possam tornar cada vez menos desiguais as condições de competição eleitoral.

Tabela 5.2.1 – Número atual de deputados federais e proposta de mudança

Estado	População 2010	Dep. Fed. (2010)	Dep. Fed./hab	Proposta Dep. Fed.	Proporcionais	Distritais
Rondônia	1.379.787	8	172.473	4	1	3
Acre	707.125	8	88.391	3	1	2
Amazonas	3.350.773	8	418.847	9	2	7
Roraima	425.398	8	53.175	3	1	2
Pará	7.443.904	17	437.877	21	5	16
Amapá	648.553	8	81.069	3	1	2
Tocantins	1.373.551	8	171.694	4	1	3
Maranhão	6.424.340	18	356.908	18	4	14
Piauí	3.086.448	10	308.645	9	2	7
Ceará	8.180.087	22	371.822	23	6	17
Rio Grande do Norte	3.121.451	8	390.181	9	2	7
Paraíba	3.753.633	12	312.803	10	2	8
Pernambuco	8.541.250	25	341.650	24	6	18
Alagoas	3.093.994	9	343.777	9	2	7
Sergipe	2.036.277	8	254.535	6	1	5
Bahia	13.633.969	39	349.589	38	9	29
Minas Gerais	19.159.260	53	361.495	53	13	40
Espírito Santo	3.392.775	10	339.278	9	2	7
Rio de Janeiro	15.180.636	46	330.014	42	10	32
São Paulo	39.924.091	70	570.344	100	25	75
Paraná	10.266.737	30	342.225	28	7	21
Santa Catarina	6.178.603	16	386.163	17	4	13
Rio Grande do Sul	10.576.758	31	341.186	29	7	22
Mato Grosso do Sul	2.404.256	8	300.532	7	2	5
Mato Grosso	2.954.625	8	369.328	8	2	6
Goiás	5.849.105	17	344.065	16	4	12
Distrito Federal	2.469.489	8	308.686	7	2	5
<b>BRASIL</b>	<b>185.712.713</b>	<b>513</b>	<b>362.013</b>	<b>511</b>	<b>126</b>	<b>385</b>

Outro ponto importante a ser considerado no tocante à eleição, tanto de deputados federais como de senadores, diz respeito à obrigação dos candidatos de informarem aos eleitores se ocuparão ou não, em caso de convite, funções no Poder Executivo. Do contrário se está como hoje desrespeitando a vontade popular. O eleitor pode votar em seu representante e este, sem prévio aviso, pode de repente tornar-se auxiliar do chefe de Governo. Também deve o candidato eleito, uma vez escolhido para auxiliar o chefe de Governo, não mais poder assumir seu mandato parlamentar.

Da mesma forma que para o caso dos senadores, os deputados federais poderão cumprir mandato consecutivo de até oito anos, depois se obrigam a esperar quatro anos para novamente se candidatarem. Esta proposta tem a ver com o entendimento de que os mandatos para o Senado e para a Câmara dos Deputados não podem ser considerados profissão. No caso específico dos ocupantes da Câmara dos Deputados, fica fácil perceber que a redução expressiva dos custos das campanhas permitirá o afloramento de milhares de pessoas sérias com vocação política que hoje não tem as menores condições concretas de submeterem seus nomes para a população brasileira.

É preciso criar-se condições institucionais para que a política, a atividade humana mais importante na lição de Aristóteles<sup>45</sup>, seja de fato exercida por homens interessados no bem comum e não por uma arrasadora maioria de vigaristas, farsantes, demagogos,

desqualificados, membros de quadrilhas. Sem instituições que consigam qualificar em caráter exponencial, a atual triste realidade política brasileira não se conseguirá gestar uma nação efetivamente desenvolvida e verdadeiramente democrática.

De outra parte, se deverá, tanto na Câmara de Deputados como no Senado Federal, reduzir drasticamente o hoje elevado número de auxiliares recrutados pelo livre-arbítrio dos parlamentares. Também se deve considerar que os custos das casas legislativas, em âmbito federal<sup>46</sup> são excessivamente elevados, e isto precisa ser alterado. E um caminho seguro para obter a redução passa necessariamente de um lado pela existência de um quadro de servidores concursados e de elevado padrão, e pela redução dos cargos de livre nomeação dos parlamentares.

Fica patente que a reforma no sistema eleitoral, que tem a importante função de reduzir drasticamente os custos hoje exorbitantes das campanhas eleitorais, irá possibilitar aos parlamentares eleitos que não tenham compromissos tão expressivos em termos de empregar cabos eleitorais como ocorre hoje. Para tanto a vedação de recrutar-se o atual elevado número de auxiliares sem concurso público vai também apontar na mesma direção.

Ao Poder Legislativo, deve-se também atribuir a função de periodicamente elaborar esforço no sentido de efetuar uma espécie de limpeza no entulho legislativo<sup>47</sup>.

### **5.3. PROPOSTAS PARA O APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO: discussão da criação de um Tribunal Constitucional no Brasil e de tribunais especializados, da retomada da oralidade e da modificação do procedimento de execução de sentenças.**

Mostra-se necessário que no Brasil seja estudada a criação de um Tribunal Constitucional, fora do Poder Judiciário propriamente dito, com papel precípua e especial de zelar pela Constituição brasileira. Tal atividade central de um Tribunal Constitucional vem sendo exercida pelo Supremo Tribunal Federal, que tem a inadequação de estar tanto vinculado diretamente ao Poder Judiciário de um lado, e de outro lado ter certa vinculação com o Governo, já que os Ministros do STF são atualmente indicados pelo Presidente da

---

<sup>45</sup> Ver nota de rodapé do item 3.1.1.

<sup>46</sup> Infelizmente custos elevados para os contribuintes também ocorrem em âmbito das assembleias legislativas.

<sup>47</sup> Idéia defendida por Carlos Eduardo Didier Reverbel (REVERBEL, 2009).

República, que institucionalmente representa, atualmente, tanto a chefia de Estado como a Chefia de Governo, com predominância dos interesses de governo.

O Tribunal Constitucional da Alemanha<sup>48</sup> de certo modo tem sido ocupado por juristas<sup>49</sup> de elevado saber jurídico, geralmente professores catedráticos de faculdades de direito de renome na Alemanha.

Estudar o modo de investidura dos Ministros no Tribunal Constitucional é assunto da máxima relevância. O primeiro aspecto prende-se a evitar-se a contaminação da indicação com disputas de natureza partidária. Por óbvio, a idéia de separação da chefia de Estado da chefia de Governo vai neste sentido, já que o Presidente da República, na proposta de mudança institucional apresentada no item 5.1.1, não será oriundo dos quadros partidários. Mas é preciso adicionalmente criar outros pré-requisitos que impeçam o Presidente da República, mesmo não oriundo das disputas partidárias, de indicar para candidato a Ministro do Tribunal Constitucional algum jurista que não seja reconhecido como membro da elite jurídica brasileira. Além disso, há que se impor que o mandato de um Ministro, cuja investidura originou-se do Presidente da República, só passe a exercer a condição de Ministro após o encerramento do mandato do Presidente da República que o indicou e que não seja vitalício, então se defende que tenha o Ministro do Tribunal Constitucional mandato de doze anos, sem possibilidade de recondução, como ocorre na Alemanha, e que as providências legais para escolha de substituto ocorram com pelo menos dois anos de antecedência.

Antes da indicação propriamente, pelo Presidente da República, é preciso que os candidatos a ocuparem vaga no Tribunal Constitucional preencham alguns pré requisitos como: a) Sejam autores de obras de referência em direito, especialmente em assuntos pertinentes ao Direito Constitucional; b) Tenham experiência comprovada como juristas de muita respeitabilidade, ou sejam professores titulares em boas escolas de direito; c) Comproven a defesa de tese de doutorado em assuntos de direito pertinentes a temas de natureza constitucional, ou alternativamente provem publicações em periódicos de referência

---

<sup>48</sup> A tarefa do Tribunal Constitucional Federal é garantir que todas as instituições do Estado obedeçam a constituição da República Federal da Alemanha (Lei Fundamental). Todos os órgãos do governo são obrigados a cumprir a Lei Fundamental. Se algum conflito surgir neste sentido, a jurisdição do Tribunal Constitucional Federal pode ser invocada, sendo sua decisão é final. Todas as outras instituições de governo estão vinculadas a sua jurisprudência.

<sup>49</sup> Na lição de Konrad Hesse (HESSE, 2008, p.67 e 68), o Tribunal Constitucional está estruturado em dois com oito membros cada um. O Conselho Federal escolhe metade dos membros do Tribunal Constitucional em eleição direta, a outra metade dos membros do Tribunal Constitucional é escolhida pelo Parlamento Federal, porém via eleição indireta por uma comissão de eleitores de doze membros do Parlamento Federal por ele escolhidos. O Presidente do Tribunal Constitucional é eleito em alternância pelo Parlamento Federal e pelo Conselho Federal. Para ser membro do Tribunal Constitucional deve o candidato ter completado 40 anos de vida. A duração do mandato no Tribunal Constitucional é de 12 anos, sem possibilidade de reeleição.



que tratem de temas com alguma inovação e de grande valor para o direito; d) Obtenham nota mínima exigida em prova de conhecimento da Constituição da República Federativa do Brasil.

Uma vez atendidos os itens anteriores e indicado pelo Presidente da República o candidato a membro do Tribunal Constitucional deverá ser então sabatinado primeiramente pelos membros do Conselho Federal e ter sua indicação aprovada ou não em escrutínio secreto, depois da aprovação no Conselho Federal será sabatinado pelos Ministros do Tribunal Superior de Justiça, que em escrutínio secreto votarão pela reprovação ou não do candidato. Uma vez aprovado pelo Superior Tribunal de Justiça o candidato a membro do Tribunal Constitucional será sabatinado pela Comissão de Justiça da Câmara dos Deputados e uma vez logrando êxito na referida comissão, será eleito ou não por votação secreta dos integrantes da Câmara dos Deputados, e tal providência se repetirá no âmbito do Senado Federal. Aprovado pelos Senadores e Deputados Federais, o candidato estará em condições de ser empossado no Tribunal Constitucional.

Além da importância de apontar procedimento consistente para a escolha dos Ministros do Tribunal Constitucional, é fundamental que se discuta quais deveriam ser suas funções. A mais importante, por evidente, é de zelar pela Constituição da República Federativa do Brasil. Não se pode, porém, continuar aceitando que milhares de processos cheguem ao Tribunal Constitucional, como de sorte os que hoje chegam ao Superior Tribunal Federal<sup>50</sup>, pois se trata de um processo institucional de elevada ineficácia, e que acaba por impor discussões menos aprofundadas para casos jurídicos complexos que carecem de resolução, na comparação entre os casos que chegam ao Tribunal Constitucional da Alemanha e o Supremo Tribunal Federal brasileiro. Pode-se perceber a irracionalidade na tabela 5.3.1:

Tabela 5.3.1 – Casos entrantes no TC da Alemanha e no STF do Brasil

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Entradas TC	8.536	8.650	7.783	7.945	9.014	8.536	8.450	8.547	9.187	9.240	9.128
Entradas STF	110.771	160.453	87.186	83.667	95.212	127.535	119.324	100.781	84.369	71.670	64.018

Fontes: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/>. Acessado em 14/12/2012 e

<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/organization.html>. Acessado em 14/08/2012

<sup>50</sup> É irracional a movimentação processual no STF, o que pode ser percebido pela entrada de 71.160 processos em 2010 e 64.018 em 2011, sendo que até janeiro a julho de 2012 deram entrada ao STF 40732 processos. Fonte: Portal de Informações Gerenciais do STF. <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/>>. Acessado em 14/12/2012.

De sorte que não mais se pode aceitar que temas plenamente passíveis de solução em instâncias inferiores do Poder Judiciário acabem chegando à Suprema Corte.

O funcionamento do Tribunal Constitucional da Alemanha pode servir como modelo. Primeiramente pela via da necessidade premente de reforçar-se a segurança jurídica. Não se pode mais seguir entendendo como razoável aceitar que o Poder Judiciário, no chamado controle difuso de constitucionalidade, venha a julgar demandas muito assemelhadas de forma completamente diferente num processo de irracionalidade lógica, sob a frágil argumentação de que no caso concreto o juiz terá que fazer justiça<sup>51</sup>. E se o juiz entender que a legislação infraconstitucional a ser aplicada no caso em análise padece de inconstitucionalidade?

Como a declaração de inconstitucionalidade ou não de uma lei deve ser tarefa do Tribunal Constitucional, então se deve adotar a solução da Alemanha, que também é adotada pelo Tribunal Constitucional da Espanha que consiste em que o juiz remeta o questionamento sobre a lei que julga inconstitucional para aplicação ao caso concreto, para a devida apreciação e definição do Tribunal Constitucional.

De posse do questionamento, o Tribunal Constitucional poderá declarar a lei inconstitucional, o que vinculará automaticamente todos os Tribunais e juízes do Brasil. Neste caso, porém, caberá ao Tribunal Constitucional remeter a decisão com correspondente fundamentação para a o Congresso Nacional com vistas a que o mesmo possa elaborar os correspondentes ajustes legislativos, se for o caso. Propõe-se que o Congresso nacional tenha a obrigação de pronunciar-se sobre o posto pelo Tribunal Constitucional em noventa dias.

É importante não perder-se de vista que a chamada declaração difusa de inconstitucionalidade das leis acaba por dar ensejo aos juízes, não só de usurparem atribuições constitucionais do Poder Legislativo como a fazerem com que haja uma péssima realidade de que não mais os contentores estejam diante de leis anteriores aos fatos conflituosos (*legis ante-post factum*). Isso pode significar enorme insegurança jurídica e descrédito do Poder Judiciário, tanto que sempre as empresas tentam estabelecer em seus contratos, quando possível, cláusulas que façam com que o Poder Judiciário seja substituído pela mediação,

---

<sup>51</sup> Para Konrad Hesse (HESSE, 1998, p.412), embora a jurisdição desenvolva efeitos ordenadores, racionalizadores e estabilizadores falta a ela o elemento político da legislação. Não nasce o Direito Judicial no processo de formação da vontade política; não sendo assim capaz de substituir o direito nascido no procedimento legislativo democrático e também não é legitimado democraticamente na mesma medida que o é o direito decidido no parlamento. Os efeitos racionalizadores e estabilizadores da sentença judicial não se equiparam àqueles das leis. A decisão judicial é capaz de diferenciar mais cuidadosamente facilitando o ajuste a situações mais problemáticas sendo capaz de satisfazer as exigências e características da atualidade no tocante à justiça do caso concreto; porém uma prática judicial consolidada, não pode desenvolver os mesmos efeitos racionalizadores e estabilizadores como uma regulação legal clara.

prática que só não é mais largamente empregada em função de seus custos ainda muito elevados. Vale dizer: diante da situação concreta, os contratantes não mais terão razoável grau de certeza jurídica, pois na hora da decisão, em nome de um pretense controle difuso de constitucionalidade, poderá o juiz afastar ou não a lei que as partes usaram para estabelecer seu pacto. Isto obviamente representa uma insegurança jurídica sistêmica. Aqui não se esta a falar em qualquer negação da necessidade de o juiz ter a atribuição de interpretação da lei no caso concreto, mas sim de que as partes não podem ficar a mercê da vontade do magistrado em aplicar a lei ou não aplicá-la. Se, porém, o magistrado entender que a legislação a ser aplicada no caso concreto é inconstitucional caberá ao Tribunal Constitucional, sem maiores delongas, se pronunciar.

Será criado, com vistas a auxiliar o Tribunal Constitucional, o Instituto Brasileiro de Controle da Prestação Jurisdicional ao Cidadão – IBCPJC.

Para garantir a fundamental questão da autonomia funcional, administrativa e técnica do IBCPJC, se torna relevante, além de contar com funcionários concursados de reconhecido conhecimento técnico, dispor de uma diretoria composta por três profissionais, com mandato, nos termos assemelhados aos apresentados para a constitucionalização da regulação dos serviços públicos (item 5.1.2). Ou resumidamente: a) três nomes para compor a diretoria escolhidos pelo Presidente do Tribunal Constitucional entre um banco de profissionais aprovados em concurso público prévio pertinente ao tema; b) um a um sabatinados pelo TC e STJ, e aprovado pelos dois tribunais em votação secreta; c) um a um sabatinado pela respectiva comissão da Câmara dos deputados e do Senado Federal e aprovado por cada casa legislativa em votação secreta; d) mandatos destes diretores não coincidentes; d) destituição de diretores apenas por falta grave ou cometimento de ilícito com amplo direito a defesa.

No tocante especificamente as atribuições, caberá ao IBCPJC propor ao Tribunal Constitucional e ao Congresso Nacional, conforme a pertinência da matéria, no mínimo a cada seis meses, sugestões de aperfeiçoamento institucional para a melhoria da prestação jurisdicional no Estado brasileiro. Nas referidas propostas deverá ser informado como o arranjo institucional está presente nos países de referência na matéria, com perspectivas de custos de eventuais reformas, bem como das vantagens, e das desvantagens advindas delas. Além disso, caberá ao IBCPJC apresentar semestralmente ao Presidente do Tribunal Constitucional e ao Congresso Nacional, relatório estratégico de avaliação da evolução da prestação jurisdicional no Estado brasileiro, tendo no caso como uma das fontes as informações do Conselho Nacional de Justiça.

Será da inteira responsabilidade do IBCPJC apontar, de modo fundamentado, semestralmente ao Presidente do Tribunal Constitucional, a existência ou não de desempenho inadequado do Poder Judiciário, sendo obrigatória, na referida avaliação, constar pesquisa de natureza científica e com amostragem aleatória versando sobre a satisfação da população com a qualidade dos serviços jurisdicionais a ela prestados.

O segundo ponto de natureza institucional a ser examinado, prende-se a termos no Brasil, em grandes linhas, a divisão em Justiça Estadual e Justiça Federal e de adicionalmente termos algumas justiças especializadas, como é o caso da justiça do trabalho e da justiça eleitoral.

O que se propõe é que haja a competência por matéria e não mais a atual situação de competência com base em aspectos de natureza federativa. Não importa se o órgão litigante é federal ou estadual, importa é a matéria em que ocorre a litigância. Neste sentido propõe-se que na Justiça Federal tramitem os feitos atinentes aos serviços públicos *lato sensu*, aos chamados direitos difusos, aos direitos coletivos e aos direitos individuais homogêneos. Em outras palavras se indica que à Justiça Federal caiba a competência de analisar os feitos advindos dos direitos transindividuais. Então a Justiça Federal seria convertida no que designaremos de Justiça Social.

A duplicidade irracional do contencioso administrativo e judicial deve também ser institucionalmente superada, nos termos do praticado nos Estados Unidos e da Alemanha, em conformidade com o posto no item 5.1.2.

Também se deve ainda propugnar pela tese da necessidade da elaboração no Brasil de um Código de Processo Civil Coletivo, que obviamente regularia matérias de competência da Justiça Social.

Isto implicaria em termos o Código de Processo Civil atual, ou o novo Código de Processo Civil (ora em discussão), grosso modo para a regulação de contendas individuais de A contra B que seguiriam ocorrendo na sua maior parte em âmbito da Justiça Estadual, enquanto que o Código de Processo Civil Coletivo regularia os feitos atinentes aos direitos transindividuais<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Os direitos transindividuais estão postos em legislação esparsa na presente realidade brasileira, sendo necessária a existência de um Código de Processo Civil Coletivo. Cite-se, por exemplo, o Código de Defesa do Consumidor, como é o caso dos artigos 81 que trata da defesa dos direitos transindividuais e do art. 103, referente à coisa julgada para o caso de direitos transindividuais.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

Tanto para o caso da Justiça Estadual como para o caso da Justiça Social seria desejável que ocorresse a informatização total dos processos, o que de sorte já ocorre na Justiça Federal e poderá ser facilmente transposto para a Justiça Social.

Os números do CNJ, já devidamente analisados no item 4.1, do capítulo 4, mostram a enorme desproporção de feitos que tramitam na Justiça Estadual na comparação com as outras Justiças. Ao migrarem os assuntos de serviços públicos *lato sensu*, e, mais amplamente os conflitos pertinentes aos direitos transindividuais para a Justiça Social, estar-se-á de um lado retirando parte da hoje enorme sobrecarga da Justiça Estadual, e de outro lado estar-se-á aumentando automaticamente a especialização da análise destes feitos.

Ocorre que a Justiça Trabalhista tem hoje um elevado custo por processo. Então a mesma poderia absorver os litígios de natureza estritamente previdenciária. Tal providência implicaria na redução do custo incorrido por processo examinado de um lado e de outro lado reduziria um pouco a taxa de incremento de processos que iria para a atual Justiça Federal.

Além das propostas já apresentadas, cabe ainda buscar-se, especialmente para o caso dos conflitos individuais, tanto a retomada da oralidade como a constitucionalização e, por decorrência, o aprofundamento dos procedimentos de conciliação e mediação que serão tratados no item 5.3.1.

Trata-se de buscar inspiração no período áureo do Direito Romano, na fase do processo formulário (per fórmulas). Em linhas gerais consistia em duas etapas, mas ambas rápidas, de solução dos litígios. Na primeira, o pretor definia diante das partes qual a fórmula que seria empregada para a solução do conflito e também apresentava o nome de uma pessoa para ser o *iudex*. Caso as partes não concordassem com o *iudex* indicado pelo pretor, ele apresentava outro nome e assim sucessivamente. O *iudex* era uma pessoa não ligada ao

---

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Art. 103. Nas ações coletivas de que trata este código, a sentença fará coisa julgada:

I - erga omnes, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

II - ultra partes, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;

III - erga omnes, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81. (...).

Estado, mas muito respeitada na sociedade da época que tinha a incumbência de ouvidos autor e réu, determinar qual dos dois tinha razão. E a decisão do *iudex* era irrecorrível.

Se pode perfeitamente adaptar para os dias presentes este mecanismo que vigorava na fase áurea do Direito Romano. Obviamente o papel do pretor seria desempenhado por um juiz de direito concursado, mas o Poder Judiciário teria que selecionar pessoas com conhecimentos jurídicos básicos e especialistas em áreas específicas que fariam o papel do *iudex*. Estes juízes que fariam o papel de pretores modernos ouviriam as partes em audiência que seria inteiramente oral, podendo as partes estarem acompanhadas de advogados ou não, ocasião em que determinariam a fórmula para servir de base para o julgamento do *iudex*.

Uma vez definida a fórmula que dará os contornos do julgamento do *iudex*, o pretor moderno teria a incumbência de apresentar para as partes o nome do mesmo. Caso uma das partes recuse o nome indicado, outro será indicado e assim sucessivamente.

Caberá ao pretor moderno a homologação da decisão tomada pelo *iudex*, desde que as partes com ela concordem. Não havendo concordância de uma das partes com a decisão do *iudex*, caberá, por parte dela, o recurso ao pretor moderno. Antes de examinar o recurso de uma das partes, o pretor moderno ouvirá o *iudex*, e dele receberá a gravação de todo processo. Importante salientar que aqui se terá na plenitude a oralidade, de sorte a que todo material estará na forma digitalizada, e todas as discussões e pronunciamentos serão gravados em áudio e vídeo.

Uma vez ouvido o *iudex* e examinada a peça processual na forma oral, o pretor moderno passará a examinar, também na modalidade oral, o recurso da parte irresignada com a decisão do *iudex* em presença da outra parte que terá direito à contestação oral.

Por fim, o pretor moderno pronunciará a sentença definitiva que será irrecorrível, tanto para o caso do pós exame de recurso de uma das partes, como para o caso de homologação de uma decisão do *iudex* aceita pelas partes.

Torna-se necessário que os juízes que farão o papel do pretor moderno, tenham formação em direito, e, além disso, sejam oriundos de concurso público que necessariamente procurem selecionar os profissionais mais preparados para atividades de conciliação, arbitragem e também apresentem perfil de elevada capacidade de solucionar conflitos de modo tempestivo.

No caso dos profissionais que desempenharão o papel de *iudex*, também se deve exigir que tenham elevada capacidade de desempenhar atividades de conciliação, de mediação, detenham razoáveis conhecimentos jurídicos, desejável, porém não obrigatória a formação em

direito, mas obrigatório a existência de comprovação de que tem conhecimentos especializados em algum tópico do conhecimento humano de interesse da jurisdição.

O mecanismo que permitiria que tal procedimento passasse a vigorar no Brasil consiste obviamente na necessidade de tal procedimento ser deixado ao livre-arbítrio das partes, a ele recorrendo se assim quiserem.

Mas é preciso ter a criatividade de fazer com que as pessoas litigantes passassem a ter ônus maiores ao não optarem por esta modalidade de solução de conflitos de um lado, e de outro lado, é necessário impor tempos máximos para o deslinde das lides nesta modalidade processual, sob pena de caber multa em favor das partes para o caso do não cumprimento dos prazos determinados, e que tais prazos sejam de fato tempestivos. E se a parte autora recorrer a este procedimento de oralidade e a parte ré declinar do mesmo o que se deve fazer? Neste caso, necessariamente é preciso estabelecer legalmente ônus para a parte ré, mas não impor-se como obrigatória a oralidade. Que tipo de ônus? O primeiro deles prende-se a obrigatoriedade de pagar ao autor perdas e danos pela demora de solução do processo na comparação de tempo de tramitação no caso da opção pela oralidade no cotejo com o processo ordinário. Seria, sem dúvida, uma inversão da lógica processual em vigor que tem sido altamente benéfica para devedores que usam os mecanismos processualmente disponíveis para não terem que pagar suas obrigações contraídas com o autor.

Presentemente, o processo civil brasileiro beneficia os devedores contumazes (MITIDIERO, 2011). Então cabe inverter esta lógica perversa e injusta.

Não é incomum observar-se na prática da prestação jurisdicional, a existência de processos que tramitam por mais de vinte anos e em nada, tal absurdo e tal flagrante injustiça, contra pelo menos um dos litigantes tem conseqüências.

Tal situação calamitosa de prestação jurisdicional sem qualquer preocupação objetiva com o tempo decorrido do processo deve sofrer mudança. Uma das propostas adicionais a ser feita prende-se a que deva o Poder Judiciário passar a ressarcir as partes em valores pecuniários extraídos de seu orçamento anual, desde que a demora excessiva tenha origem no Poder Judiciário.

Também é preciso mudar a chamada fase de execução processual, como de sorte vem ocorrendo com sucesso em países como França, Portugal, e outros. Não há qualquer razoabilidade em continuar deixando ao encargo do Poder Judiciário tratar da fase de execução.

Pode-se perfeitamente criar agências específicas de natureza pública especializadas em tarefas pertinentes à execução dos processos decididos no Poder Judiciário. Isto além de

desafogar o Poder Judiciário estaria implicando na aceleração expressiva da tutela jurisdicional. Quem remuneraria estas agências encarregadas da execução judicial? Em grande parte tais agências deveriam ser remuneradas pelas partes perdedoras dos litígios. Caberia por óbvio a estas agências a obrigação de prestarem de modo tempestivo os serviços jurisdicionais de execução judicial, sob pena de terem que pagar multas em favor dos vencedores dos litígios.

### **5.3.1. DISCUSSÃO DO APROFUNDAMENTO DA CONCILIAÇÃO E DA MEDIAÇÃO NA RESOLUÇÃO EM TEMPO ADEQUADO DOS CONFLITOS: exame da pertinência da constitucionalização da mediação e da conciliação.**

A desconfiança, especialmente dos agentes econômicos, com a eficácia e segurança jurídica em relação ao Poder Judiciário brasileiro, faz com que os contratos firmados contenham cláusula de arbitragem, nos termos do autorizado pela Lei nº 9.307<sup>53</sup>, de 23 de setembro de 1996.

O primeiro ponto a considerar, em relação ao verificado na prática, é que a solução arbitral tem se mostrado cara para poder ser utilizada por pequenos negociantes, bem como por pessoas físicas em seus litígios.

O Supremo Tribunal Federal, em decisão de grande importância, considerou que, para o caso específico da decisão arbitral<sup>54</sup> em sede de direitos disponíveis, não seria possível para a parte irredimida utilizar o art. 5º, inciso XXXV da CRFB no sentido de recorrer ao Poder

<sup>53</sup> Já no art. 1º estabelece seu escopo de natureza contratual e de tutelar direitos disponíveis: As pessoas capazes de contratar poderão valer-se da arbitragem para dirimir litígios relativos a direitos patrimoniais disponíveis.

<sup>54</sup> EMENTA: 1. Sentença estrangeira: laudo arbitral que dirimiu conflito entre duas sociedades comerciais sobre direitos inquestionavelmente disponíveis (...). 2. Laudo arbitral: homologação: Lei da Arbitragem: controle incidental de constitucionalidade e o papel do STF. (...). A completa assimilação, no direito interno, da decisão arbitral à decisão judicial, pela nova Lei de Arbitragem, já bastaria, a rigor, para autorizar a homologação, no Brasil, do laudo arbitral estrangeiro, independentemente de sua prévia homologação pela Justiça do país de origem. (...). 3. Lei de Arbitragem (L. 9.307/96): constitucionalidade, em tese, do juízo arbitral; discussão incidental da constitucionalidade de vários dos tópicos da nova lei, especialmente acerca da compatibilidade, ou não, entre a execução judicial específica para a solução de futuros conflitos da cláusula compromissória e a garantia constitucional da universalidade da jurisdição do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Constitucionalidade declarada pelo plenário, considerando o Tribunal, por maioria de votos, que a manifestação de vontade da parte na cláusula compromissória, quando da celebração do contrato, e a permissão legal dada ao juiz para que substitua a vontade da parte recalcitrante em firmar o compromisso não ofendem o artigo 5º, XXXV, da CF. (...). Constitucionalidade por decisão unânime, dos dispositivos da Lei de Arbitragem que prescrevem a irrecorribilidade (art. 18) e os efeitos de decisão judiciária da sentença arbitral (art. 31). SE-AgR 5206 / EP – ESPANHA. Ag.Rg na SENTENÇA ESTRANGEIRA Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE Julgamento: 12/12/2001. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



Judiciário, salvo nos casos em que o árbitro desrespeitasse o posto na própria lei arbitral. Vale dizer que a jurisprudência do STF considerou que a decisão arbitral faz coisa julgada, não cabendo ação ao Poder Judiciário, já que o inciso VII do art. 267 do Código de Processo Civil<sup>55</sup> não é inconstitucional.

Fica evidente da leitura da legislação que estabeleceu a arbitragem no Brasil, que acaba por impor natureza privada para a solução dos conflitos, para o caso de direitos subjetivos disponíveis das partes. Impõe a referida lei que as partes concordem, tanto com a solução pela via da arbitragem, como com as regras prévias que estabelecidas a ela. Interessa assinalar que a via arbitral tem o importante aspecto da necessidade do exercício do livre-arbítrio das partes.

Em face da séria problemática da ineficácia da prestação jurisprudencial no Brasil, é preciso conceber formas institucionais para que os mecanismos de arbitragem, hoje na realidade prática disponíveis apenas para as empresas de porte em seus contratos, acabem por serem também disponibilizados tanto a pessoas físicas como a pequenos empreendedores para poderem ter seus conflitos decididos de modo tempestivo.

O primeiro ponto que merece exame em termos de avanço institucional, consiste em considerar a necessidade de não se prejudicar o que se conseguiu até aqui, no tocante ao que se pode denominar de arbitragem de natureza privada.

A saída reside em também criar-se o que passaremos a designar de arbitragem com apoio de árbitro público. Na verdade seria esta modalidade arbitral semelhante aquela hoje em vigor, porém, neste caso com suporte do Estado.

As partes litigiosas então teriam a possibilidade de recorrerem a um árbitro, entre vários árbitros previamente recrutados pelo Poder Judiciário, que embora não devam ser funcionários de carreira do Poder Judiciário, deverão perceber alguma bonificação pecuniária por causa examinada e resolvida. Uma vez escolhido o árbitro, as partes estabeleceriam os termos da lide e assinariam compromisso de concordância com a arbitragem, no sentido de estarem cientes de que uma vez proferida a decisão arbitral não mais teriam direito a recurso. Ou seja: ficaria posto de início que a decisão arbitral faria coisa julgada.

Os custos de sucumbência, a cargo do perdedor da disputa, seriam também previamente estipulados pelo árbitro, assim o árbitro apresentaria aos litigantes o custo adicional da arbitragem, a ser recolhido do perdedor.

---

<sup>55</sup> Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (Redação dada pela Lei nº 11.232, de 2005)  
(...)

VII - pela convenção de arbitragem; (Redação dada pela Lei nº 9.307, de 23.9.1996).

Seria considerado para cada caso concreto, os valores da causa para então se estabelecer os valores dos custos arbitrais a serem recolhidos ao Poder Judiciário. Claro que estes recolhimentos não serão suficientes para custear todas as despesas públicas incorridas com a arbitragem com árbitro público. Torna-se oportuno que as situações atualmente levadas para a arbitragem privada não sejam levadas para a arbitragem pública, já que em regra demandam complexidade e perícias que vão implicar em custos mais elevados para os contribuintes arcarem, o que não é desejável e nem razoável. De sorte que a possibilidade da arbitragem com árbitro público deve ser preferencialmente concebida para ser utilizada por pequenos empreendedores e por pessoas físicas.

No item 5.3, foi apresentada proposta baseada na experiência do processo formulário do direito romano clássico, de retomada da oralidade. Haveria então a possibilidade de as partes optarem por um procedimento de inteira oralidade e não o procedimento convencional, que como sabemos, origina-se do Estado liberal clássico. Teríamos então a fase *in iure*, com o magistrado fazendo as vezes do pretor moderno e a fase *in iudice* com o *iudex* designado pelo pretor moderno, desde que com a concordância das partes. Para contemplar a arbitragem com árbitro público, basta que se tenha o magistrado junto com as partes, estabelecendo na fase *in iure* como fórmula, a própria arbitragem e então, além de estabelecer a arbitragem, designar um árbitro e determinar que apresente uma sentença em prazo máximo pré estabelecido. De sorte a que a arbitragem se tornaria uma das fórmulas possíveis e o árbitro faria as vezes do *iudex* do caso geral.

Caberá ao árbitro estabelecer, em discussão e com o devido acordo das partes, as regras detalhadas do escopo da lide e ainda os custos da arbitragem e outros custos sucumbenciais a serem suportados pela parte perdedora. Depois de ouvidas as alegações e provas trazidas pelas partes, ele decidirá a lide. Tal decisão arbitral terá força de coisa julgada.

### **5.3.2. Mudança do atual procedimento de execução de sentenças.**

Nos dias atuais, o litigante após esperar por um longo tempo para então receber sentença favorável ou não, decorrente do processo de conhecimento, por parte do Poder Judiciário, acaba por ver-se novamente escravo de longo tempo para enfim gozar do chamado bem da vida, vale dizer que ao vencer a causa ainda terá que sacrificar-se numa longa etapa. No caso do Código de Processo Civil brasileiro, antes das reformas de 1994, após vencer na chamada fase de conhecimento, o autor ainda tinha que entrar com novo processo chamado de execução. A mudança foi saudada por boa parte dos processualistas, porém, a essência da

questão repousa no fato de que a chamada execução advinda do processo de conhecimento não precisa e não deve ser executada pelo Poder Judiciário<sup>56</sup>, e sim por agências especializadas no tema, que podem ser públicas ou privadas, desde que credenciadas pelo próprio Poder Judiciário.

A tendência verificada em alguns países europeus de retirar do estrito âmbito judicial o processo de execução, por intermédio de agências especializadas e devidamente credenciadas pelo Poder Judiciário, vai representar enorme redução nos tempos da execução judicial dos dias presentes, o que é vantajoso para o cidadão e também para o próprio Poder Judiciário que, por óbvio, terá mais juízes e pessoal realocados para a fase do conhecimento. Como o Poder Judiciário irá cadastrar as agências que efetuarão estas atividades de execução, que são nitidamente de natureza administrativa, então obviamente irá descadastrar aquelas que prestarem serviços não adequados.

Em 2011, de acordo com dados do CNJ<sup>57</sup>, no âmbito da Justiça Estadual, da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho estavam pendentes para execução nada menos de 32,6 milhões de processos, que representaram 51,74% do total de processos pendentes. Os números, neste caso concreto, falam por si em favor da necessidade de racionalização de operar o que se poderia designar de *desjudicialização* da execução.

#### **5.4. AMARRAÇÃO MACROINSTITUCIONAL: o controle global exercido pela instituição chefia de Estado, via diretrizes, metas e indicadores estratégicos de longo prazo, no âmbito do Poder Executivo e do Tribunal Constitucional<sup>58</sup> no âmbito do Poder Judiciário.**

Como ficou devidamente elucidado, no item 2.1 do capítulo 2, se defende a proposta de que atividades de Estado e de Governo sejam separadas. Na esfera dos macros valores, da continuidade, da convergência da nação e também do aspecto de buscar-se estrategicamente o progresso no médio e longo prazo, se tem um universo de concepções de controle e de regulação, e aí aparece como determinante, de um lado a instituição da Presidência da República, e no âmbito dos aspectos atinentes, às atividades de prestação jurisdicional, e de

---

<sup>56</sup> Tese defendida por Humberto Theodoro Junior (THEODORO JUNIOR, 2011), na palestra “A Execução Forçada no Moderno Processo Civil”, nas VII Jornadas de Processo Civil, no auditório da UFRGS em 2011.

<sup>57</sup> CNJ. Justiça em números 2012. Disponível em <www.cnj.jus.br.>. Acessado em 31/10/2012.

<sup>58</sup> Para o presente estudo as funções típicas de um Tribunal Constitucional permanecerão a cargo do STF.

defesa constitucional, se sobressaí o Tribunal Constitucional, nos termos postos no capítulo 4. No item 4.2, com base na experiência da República Federal da Alemanha, mostrou-se a necessidade da criação do Conselho Federal que teria a incumbência de forçar a gradativa consolidação de um federalismo cooperativo no Brasil, já que o Brasil está muito longe de ser uma federação cooperativa nos termos do que vige na Alemanha.

Foi defendido no item 5.1, a criação de dois órgãos de extrema importância para o bom e cabal desempenho das atribuições da Presidência da República. Será papel central do IBRCAQSP a execução em âmbito macro das atividades de regulação, controle e de apresentação de relatórios da evolução dos serviços públicos. Claro que tais atividades deverão ser efetuadas em parceria com todo sistema regulatório dos serviços públicos, devidamente constitucionalizado, conforme foi examinado no item 2.2 do capítulo 2.

Fundamental é salientar que este controle não poderá ser efetuado no vazio e no discurso estéril. Os serviços públicos terão que ser avaliados e conduzidos com base em indicadores e metas de desempenho, sempre tendo por foco perseguir padrões internacionais de excelência. Terá a Presidência da República a fundamental incumbência de traçar metas de médio e longo prazo, a serem periodicamente ajustadas e aperfeiçoadas com vista a que a população brasileira venha a dispor gradualmente de serviços públicos melhores que rumem para desempenho de excelência.

De sorte a que a existência de indicadores e metas faça com que no âmbito da execução propriamente dita se passe a ter foco com o resultado na ótica do cidadão. Daí que as próprias campanhas eleitorais para a Chefia do Governador-Geral do Brasil, dos governadores dos Estados e dos Prefeitos apresentem compromissos neste sentido e não apenas aquelas promessas vagas de sempre.

Caberá então ao Presidente da República, de posse de indicadores internacionalmente aceitos, traçar metas de médio e longo prazo e buscar processo de espacialização. Os municípios, regiões e Estados que se comprometerem com metas mais ambiciosas nos indicadores, terão que ter maior suporte de recursos federais, sem prejuízo à questão federativa. Para a formulação de metas de longo prazo nos serviços públicos, além do suporte indispensável do IBRCAQSP, terá o Presidente da República que coordenar discussão nacional com os interessados na sociedade brasileira, bem como com os entes federados que terão a incumbência de colocar tais metas em prática.

Apenas a guisa de exemplo, vejamos a área específica dos serviços de segurança pública. Para o caso do indicador mundialmente considerado que é a taxa de homicídios por 100 mil habitantes, o Presidente da República proporá para toda nação um rumo a ser atingido

no tempo para o referido indicador, e, por decorrência o número máximo de brasileiros que se tolera sejam assassinados, já que se mostra impossível que tal venha a ser zero. Em 2010, a taxa foi de 26,2 por 100 mil habitantes. Se o mandato presidencial, por exemplo, iniciasse em 2014 deveria o Presidente estabelecer metas globais para a nação que implicaria na obrigatoriedade mínima de cumprimento pelo Governador-Geral do Brasil, que então desdobraria a meta, com parceria dos Estados e municípios em todo território nacional. Como SC chegou a 12,9 homicídios por 100 mil em 2010, então poderia traçar para o Brasil chegar a 13 homicídios por 100 mil em cinco anos e a um máximo de cinco homicídios por 100 mil habitantes em dez anos. Isto representaria o sensacional resultado de redução de algo em torno de 50 mil homicídios anuais nos dias presentes, para algo em torno de 25 mil homicídios anuais em 2018. Tais metas seriam obviamente reajustadas a cada dois anos e devidamente monitoradas pelo IBRCAQSP, que teria que criar sistemas de incentivo e troca por todo país das experiências bem sucedidas em diversas áreas de serviços públicos.

De igual forma, se traçariam metas para indicadores internacionais de saúde pública como o índice de mortalidade infantil, de expectativa de vida e outros; bem como para os padrões de desempenho aceitável das escolas brasileiras tanto em âmbito fundamental, como médio e superior. Neste sentido, o IBRCAQSP teria a incumbência de aplicar provas específicas para aferir a qualidade do ensino brasileiro, em articulação com órgãos que também elaboram provas em âmbito do Governo Geral do Brasil e dos governos estaduais e municipais, mas sempre preservando sua autonomia constitucional.

A cada dois anos, terá o Presidente da República que apresentar ao Congresso Nacional, documento consolidado dos indicadores e metas, com as devidas revisões e adequações para a evolução da qualidade dos serviços públicos brasileiros por uma década. Sempre com a devida pesquisa científica do grau de satisfação da população brasileira com a qualidade dos serviços públicos. E anualmente terá o Presidente da República a incumbência de apresentar ao Congresso Nacional a situação da evolução dos serviços públicos brasileiros, com base na situação dos indicadores.

Outro aspecto relevante a ser considerado, é a tarefa fundamental da Presidência da República de traçar os rumos de médio e longo prazo para o Brasil, especialmente no tocante a aspectos estratégicos de crescimento econômico, de melhoria da qualidade de vida, da distribuição de renda, enfim da inserção do Brasil efetivamente no círculo dos países realmente desenvolvidos, com elevado padrão de vida para os brasileiros. Para tanto deverá valer-se dos estudos e propostas a serem apresentadas pelo IBFEAI. Tais propostas deverão ser discutidas pela sociedade sob a condução e coordenação da Presidência da República. Os

problemas institucionais não apenas serão apontados como caberá ao Presidente da República propor ao Congresso Nacional a discussão democrática dos mesmos.

De outro lado caberá ao Tribunal Constitucional (STF), instituição do Poder Judiciário, além da relevante tarefa de zelar pelo cumprimento da constituição brasileira ter o macro controle e a regulação do próprio Poder Judiciário, sem prejuízo da fundamental necessidade de autonomia nas decisões a serem exaradas pelos seus membros. Caberá ao Instituto Brasileiro de Controle da Prestação Jurisdicional ao Cidadão - IBCPJC, órgão vinculado ao Tribunal Constitucional, em parceria com o Conselho Nacional de Justiça, no que couber a tarefa de auxiliar o Tribunal Constitucional nas suas funções de macro controle da prestação jurisdicional ao cidadão. De sorte que o IBCPJC deverá controlar a demora na prestação jurisdicional, a qualidade da prestação jurisdicional, os custos incorridos, as ineficácias, bem como a insegurança jurídica do sistema de prestação jurisdicional do Brasil. Além de apresentar semestralmente relatório da evolução da prestação jurisdicional no Brasil, caberá ao órgão com base em experiências internacionais de excelência sugerir ao Tribunal Constitucional propostas de evolução nas instituições que fazem parte do Poder Judiciário.

Caberá ao Tribunal Constitucional apresentar anualmente ao Congresso Nacional relatório da evolução da prestação jurisdicional no Brasil, bem como, sempre que for o caso, apresentar propostas para o aperfeiçoamento institucional do Poder Judiciário.

## **5.5. DAS PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS.**

No Anexo A são apresentadas quatro propostas de emendas constitucionais. A do item I refere-se ao aperfeiçoamento institucional do Poder Executivo; a do item II trata do aperfeiçoamento institucional do Poder Legislativo; a do item III trata do aperfeiçoamento institucional do Poder Legislativo, e a do item IV da criação do Conselho Nacional.

## CONCLUSÃO

Procurou-se mostrar ao longo do presente trabalho que a chave para o desenvolvimento consistente da nação e da melhoria da qualidade de vida da população brasileira, consiste justamente na mudança de forma expressiva do presente arranjo institucional do Estado brasileiro.

Mesmo sabendo-se ser da maior importância tal mudança, a matéria sequer tem sido debatida de forma permanente no meio acadêmico. Sabe-se que muitos avanços impensáveis de ocorrer em dada conjuntura acontecem mais adiante quando são efetivamente enfrentados e debatidos pelos intelectuais e formadores de opinião de uma nação. Não é verdadeira a tese de que pouca ou nenhuma influência tem numa sociedade o que acontece antes em âmbito da cultura, até porque em regra, as coisas acontecem primeiramente em âmbito da cultura.

Mesmo existindo um grande e quase inexplicável vazio no enfrentamento e debate do tema do arcabouço institucional brasileiro, não se pode, quer por covardia, quer por limitação intelectual deixar de enfrentá-lo.

Se este modesto estudo tiver o condão de induzir novas reflexões, que muito provavelmente serão melhores e mais consistentes, ele já terá cumprido sua obrigação e superado as expectativas.

Seria ingenuidade demasiada acreditar em mudanças institucionais consistentes no curto e médio prazo no Brasil, embora se perceba uma grande vontade de segmentos da população interessados em que haja mudança. Sabem estas pessoas que nossa carga tributária não é pequena e que não dispõe como contrapartida de serviços públicos adequados de saúde, educação, segurança pública e de jurisdição tempestiva. De outro lado, a sensação dominante nestas parcelas da população é que vigora em nossa política enorme corrupção e grande impunidade. Então percebem tais segmentos que o Estado brasileiro não funciona de modo adequado.

Ocorre que as saídas apontadas para a problemática, tanto em âmbito popular, como em âmbito dos formadores de opinião e até mesmo no ambiente acadêmico, parece representar remédio para atacar as conseqüências e não para atacar as causas. E aí reside o diferencial do posto neste trabalho em relação às concepções hegemônicas baseadas em reflexões que colocam em primeiro plano a questão da ética individual, no sentido de que se deveria envidar esforços para que ela dominasse o setor público. Por óbvio, não se deseja que as pessoas desprovidas de ética ocupem o aparelho de Estado, mas isto não se dará via

discursos moralistas dos mais diversos teores e sim pela reforma institucional do aparelho do Estado.

A tese defendida no presente trabalho é a de que não se avançará no rumo de uma nação próspera e generosa sem que se mude o presente arcabouço institucional do Estado brasileiro, que propositadamente ou não, funciona, na verdade, contra a verdadeira cidadania e estimula no bojo do aparelho de Estado, o predomínio de pessoas não voltadas e não comprometidas com o bem comum.

A reforma do arcabouço institucional examinada passa tanto pela separação da chefia de Estado com a da chefia de Governo, mas sem violar a vontade da população brasileira que no plebiscito de 1993, rejeitou a tese do parlamentarismo, portanto, não se trata de defender uma proposta parlamentarista, e sim de trocá-la por uma proposta criativa de criação de um Governador-Geral do Brasil que ficará encarregado das tarefas de Governo em âmbito federal. Além disso, se delineou alternativa concreta do como se pode efetivamente fazer com que a chefia de Estado se transforme efetivamente num poder controlador da evolução dos serviços públicos, de sorte a que se adapte a chefia de Estado aos ditames dos tempos modernos, não podendo ser apenas aquela figura considerada simbólica e decorativa. De sorte que a chefia de Estado, com o devido suporte de órgãos específicos que seriam criados, procurará induzir, via indicadores macros, o estabelecimento de metas de médio e longo prazo que vincularão os órgãos de governo no âmbito federal, municipal e federal.

No tocante ao Poder Legislativo, procurou-se atacar o cerne da questão da corrupção e, sobretudo, da distorção representativa de nossa democracia, com o exame de alternativa concreta de implantação do sistema eleitoral misto, mas com predominância do sistema distrital, bem como com um processo adicional de redução expressiva dos hoje elevados custos das campanhas eleitorais para que se possa atacar a corrupção em seu nascedouro. Trata-se em verdade de adaptação do sistema eleitoral vigente na Alemanha para a situação brasileira, porém com expressiva redução dos deputados que serão eleitos pelo processo de votação proporcional.

No que toca ao Poder Judiciário, se discutiu alternativas concretas para superar em boa parte o hoje absurdo processo de prestação jurisdicional excessivamente lenta para a população, desde as questões da necessidade do aprofundamento da conciliação e da mediação, como da proposta de aplicar-se no Brasil, procedimento de oralidade baseado na experiência do Direito Romano do período clássico chamado de processo formulário. Também se discutiu a necessidade de criação ou não de um Tribunal Constitucional separado



do Poder Judiciário, e procurou examinar-se alternativas para reduzir a hoje elevada insegurança jurídica existente no Brasil.

Também se buscou estabelecer a concepção de obrigações do Estado para com o cidadão no sentido de que se possibilite o cabimento de multas do Estado em favor do cidadão no caso de o Estado não prestar adequadamente serviços públicos *lato sensu*, de sorte a que não seja somente o cidadão passível de pagar multas em favor do Estado, mas que caiba também ao estado pagar multa em favor do cidadão.

Seria de todo desejável que fossem examinadas alternativas estratégicas para fazer com que ao menos no longo prazo, as idéias apresentadas no presente trabalho fossem efetivamente implantadas. Mas tal desiderato, que foge ao escopo do presente trabalho, cumpriria um papel relevante para o futuro do Brasil, já que não se pode perder de vista que muitos avanços ocorridos na história das nações, primeiro aparecem no campo da cultura e do debate acadêmico e intelectual, para só depois chegar ao chamado mundo real.

Mesmo sendo por demais evidente, não se pode deixar de salientar que as propostas lançadas no presente trabalho só terão alguma chance de prosperar se as reformas constitucionais que exigem, sejam discutidas e implantadas para um futuro que ultrapasse o mandato dos parlamentares que a estarão gestando, já que do contrário, o interesse imediato prevalecerá sobre o interesse público, já que o mesmo terá mais chance de acontecer se os parlamentares elaborarem emendas constitucionais que saibam demorarão algum tempo para entrarem em vigor.

## REFERÊNCIAS

ALEMANHA. Tribunal Constitucional. **Objeto do Tribunal Constitucional**. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/organization.html>>. Acesso em: 11/08/2012.

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo** / Robert Alexy; org./trad. Luís Afonso Heck. 3.ed. ver. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

\_\_\_\_\_. Teoria dos Direitos fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. 2ª edição. 2ª tiragem. Malheiros Editores LTDA. São Paulo, SP, 2012.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

Alemanha. <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/organization.html>>. Acesso em: 11/08/2012.

ANNUAL Energy Outlook 2010 - DOE/EIA - July 2010. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov>>. Acesso em: 04 mai. 2011.

ARISTOTLE, **Nicomaco Ethics**. Written in 350 B.C.E. Translated by W. D. Ross. Extraído de <<http://classics.mit.edu/Aristotle/nicomachaen.1.i.html>>. Acesso em: 25/10/2012.

\_\_\_\_\_. **Politics**. The Internet Classic Archives. <<http://classics.mit.edu/Aristotle/politics.html>>. Acesso em: 07/05/2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4.ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Globo, 2008.

Brasil. **Censo Demográfico Brasileiro de 2010** – IBGE. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso: em 05/06/2012.

Brasil. COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA. **Balanco Energético do Estado do Rio Grande do Sul 2011 - Ano base 2010**. Porto Alegre, Grupo CEEE / Secretaria de Infra-Estrutura e Logística do Rio Grande do Sul, 2011. 192p.

BRASIL. **Código civil e Constituição Federal**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. **Código de defesa do consumidor**: Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 08/12/2012.

BRASIL. **Código de processo civil e Constituição Federal**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. **Código de Processo Penal e Constituição Federal e legislação complementar**. 18.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988**. 45.ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Lei da arbitragem**. Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9307.htm)>. Acesso em: 08/12/2012.

BRASIL. Ministério da Educação do Brasil. **Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais: INEP, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Portal de Informações Gerenciais. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=estatistica&pagina=movimentoProcessual>>. Acesso em: 14/08/2012.

BRASIL. CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – **Justiça em Números – 2011**. Disponível em: <[www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)>. Acesso em: 30/07/2012.

BRASIL. CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – **Justiça em Números – 2012**. Disponível em: <[www.cnj.jus.br](http://www.cnj.jus.br)>. Acesso em: 31/10/2012.

DWORKIN, Ronald. **O Direito da Liberdade**. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. Ed. Martins Fontes. SP, 2006.

GOTTSCHESKY, Hella Isis; KRUGER, Alessandra; CARVALHO, Cristiele. **Justiça e Administração na Alemanha**. Trabalho apresentado na cadeira Seminários de Direito do Estado III da UFRGS, 1º Semestre de 2012.

FINANZGERICHT, Hamburg. Disponível em: <<http://justiz.hamburg.de/finanzgericht/aktuelles/>>. Acesso em: 03/08/2012.

GIORGI JUNIOR, Rômulo Ponticelli. **Origem e Evolução da Duplicidade**. Apresentado na disciplina Seminários de Direito do Estado III da UFRGS, no 1º Semestre de 2012.

HAURIOR, Maurice. **A Teoria da Instituição e da Fundação**. Ensaio de Vitalismo Social. Editor: Sergio Antonio Fabris, 2009.

HECK, Luis Afonso. **Notas de aula da cadeira de Direito Constitucional III da UFRGS**, proferida no 1º Semestre de 2011.

HESSE, Konrad. – **A força normativa da constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes, Fabris Editor, Porto Alegre, 1991.

\_\_\_\_\_. **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha**. Tradução de Luís Afonso Heck, Fabris Editor, Porto Alegre, 1998.

INSTITUTO Paulo Montenegro. **Evolução das taxas de alfabetização**. Disponível em: <[http://www.ipm.org.br/ipmb\\_pagina.php?mpg=4.01.00.00.00&ver=por](http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.01.00.00.00&ver=por)>. Acesso em: 09/08/2012.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Key World Energy Statistics 2011**. Paris, 2011. Disponível em: <<http://www.eia.doe.gov>>. Acesso em: 04 maio 2012.

KOPLIN, Klaus Cohen. **Notas de aula da cadeira de Tutelas Jurisdicionais Diferenciadas da UFRGS**, proferida no 1º Semestre de 2012.

LEITE, Eduardo de Oliveira. **A monografia jurídica**. São Paulo: RT.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de processo civil comentado artigo por artigo**. 3. ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. (Curso de processo civil, v. 3).

\_\_\_\_\_. **Curso de processo civil: procedimentos especiais**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. (Curso de processo civil, v. 5).

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 5 ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

MITIDIERO, Daniel. **Notas de aula da cadeira de Direito Processual Civil da UFRGS**, proferida no 1º Semestre de 2011.

MONTESQUIEU. **The Spirit of Laws: Book 11**. Extraído de: <[http://www.constitution.org/cm/sol\\_11.htm](http://www.constitution.org/cm/sol_11.htm)>. Acesso em: 25/10/2012.

REVERBEL, Carlos Eduardo Didier. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

\_\_\_\_\_. **Notas de aula da cadeira de Política e Teoria de Estado I da UFRGS**, proferida no 2º Semestre de 2009.

SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha. **Constituições do Brasil**. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

\_\_\_\_\_. **Notas de aula da cadeira de Teoria Geral do Estado da UFRGS**, proferida no 1º Semestre de 2010.

\_\_\_\_\_. **O Tribunal Constitucional como Poder: uma nova teoria da divisão dos poderes.** São Paulo: Memória Jurídica, 2002.

\_\_\_\_\_. **Notas de aula da cadeira de Seminários de Direito do Estado III da UFRGS,** proferida no 1º Semestre de 2012.

SOUZA JUNIOR, Cesar Saldanha et al. **Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial (em matéria fiscal) a partir da identificação de contencioso cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa.** Pesquisa CNJ/UFRGS, Jan de 2011.

THEODORO JUNIOR, Humberto. **A Execução Forçada no Moderno Processo Civil.** VII Jornadas de Processo Civil. Auditório da UFRGS, 2011.

TOP 400 - **The Times Higher Education World Universities Ranking 2011-2012.** Disponível em: <[www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-2012/top-400](http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-2012/top-400)>. Acesso em: 02/08/2012.

TORRES, João Camilo de Oliveira. **A Democracia Coroada.** Livraria José Olympo Editora. Rio de Janeiro, 1957

WASELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da violência 2012.** Disponível em: <[www.institutosangari.org.br](http://www.institutosangari.org.br)>. Acesso em: 23/04/2012.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** Tradução de José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

\_\_\_\_\_. **Economia e Sociedade.** Volume 1. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

## ANEXO A. PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

### PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº XX, DE XX DE XXXX DE XXXX

Altera as seções I, II, III e IV do Capítulo II do Título IV e os arts. 76, 77, 76, 80, 82, 84, 85, 86 e 87, da Constituição Federal e acrescenta os artigos 76-A, 76-B e 84-A, para assegurar a separação das funções de Estado e de Governo, no âmbito do Poder Executivo criando a função de Governador-Geral do Brasil.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º A sessão I do Capítulo II do Título IV passa a vigorar com a seguinte redação:

“Sessão I.”

“DO PRESIDENTE DO VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, DO GOVERNADOR-GERAL DO BRASIL E DO VICE GOVERNADOR-GERAL DO BRASIL”

Art. 2º O art. 76 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.76 O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República nas funções típicas de Estado, auxiliado pelos Ministros de Estado; e pelo Governador - Geral do Brasil nas funções típicas de Governo, auxiliado pelos Ministros de Governo.”

Art. 3º Acrescentar o § 6º ao art. 77 da Constituição Federal com a seguinte redação:

“Art.77.....”

“§ 6º Valem as mesmas regras constantes no caput e nos parágrafos anteriores para o caso do Governador-Geral do Brasil e do Vice - Governador Geral do Brasil, salvo para o caso do § 2º que será regido pelo § 7º.”

Art. 4º Fica criado o art. 76-A com a seguinte redação:

“Art. 76.-A. Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, definirá sistema de multas a serem pagas em favor dos cidadãos, com recursos do Poder Executivo em âmbito da União, dos Estados e dos Municípios, sempre que a qualidade dos serviços públicos de saúde, educação e segurança pública, bem como os serviços de que trata o art. 175, não for adequada.”

Art. 5º Fica criado o art. 76-B com a seguinte redação:

“Art. 76.-B. Lei complementar, de iniciativa do Presidente da República, criará o Instituto Brasileiro de Formulação Estratégica e Aperfeiçoamento Institucional e o Instituto Brasileiro de Regulação e Controle da Qualidade dos Serviços Públicos, órgãos com autonomia administrativa, funcional e técnica, o primeiro com objetivo de apresentar periodicamente alternativas de melhoria do arranjo institucional do Poder Executivo e de propostas para o desenvolvimento do Brasil e melhoria da qualidade de vida da população, o segundo tendo por objeto tanto a macro coordenação da regulação dos serviços públicos de saúde, educação segurança pública, como a avaliação da qualidade dos mesmos.”

Art. 6º O § 2º do art. 77 passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art.77.....”

“§ 2º - Será considerado eleito Presidente o candidato que, entre os que previamente obtiverem a indicação de sua candidatura por não menos de meio por cento dos eleitores brasileiros, e deste montante não menos de um centésimo por cento indiquem a candidatura em pelo menos vinte Estados da federação, lograrem serem aprovados em prova versando sobre matérias atinentes às funções de Estado, provarem ainda não pertencer a partido político há pelo menos oito anos a contar da data do registro de sua candidatura no Tribunal Superior Eleitoral, e obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos.”

Art. 7º Acrescentar § 7º ao art. 77 com a seguinte redação:

“Art. 77.....”

“§ 7º - Será considerado eleito Governador-Geral do Brasil o candidato que, previamente aprovado em exame de habilitação sobre administração federal coordenado e aplicado pelo Tribunal Superior Eleitoral, e registrado por partido político, obtiver a maioria absoluta de votos, não computados os em branco e os nulos, e adicionalmente seu partido ou os partidos de sua coligação política obtiverem ao menos quarenta por cento das cadeiras de deputado federal no mesmo pleito; ou que alternativamente obtiver o maior número de votos entre os candidatos inscritos ao pleito e ainda lograr que seu partido e ou partidos coligados elejam cinquenta por cento ou mais dos deputados federais no mesmo pleito. Não sendo eleito nenhum candidato em primeiro turno será realizado segundo turno com os dois candidatos mais votados no primeiro turno, valendo os mesmos critérios do primeiro turno. Se nenhum candidato lograr êxito no segundo turno será realizado novo pleito em noventa dias, sendo que neste caso, nenhum candidato poderá contar com menos de 40% de apoio de deputados eleitos, vedando-se que o deputado federal escolha candidato diferente do escolhido por seu partido.”

Art. 8º O § único do art. 78 passa a ser o § 1º do referido artigo e fica criado o § 2º do art. 78 com a seguinte redação:

“Art. 78.....”

“§ 1º.....”

“§ 2º Valem as mesmas regras do caput e do parágrafo § 1º para o caso do Governador-Geral do Brasil, porém restritas às atribuições específicas das funções de Governo”

Art. 9º O § único do art. 79 passa a ser o § 1º do referido artigo e fica criado o § 2º do art. 79 com a seguinte redação:

“§ 1º.....”

“§ 2º Valem as mesmas regras do caput e do parágrafo § 1º para o caso do Governador-Geral do Brasil, porém restritas às atribuições específicas das funções de Governo”

Art. 10. Acrescentar parágrafo único ao art. 80 com a seguinte redação:

“Art. 80.....”

“§ único. Vale a mesma regra do caput para o caso do Governador-Geral do Brasil e do Vice Governador-Geral do Brasil”

Art. 11.-. Acrescentar § 3º ao art. 81 com a seguinte redação:

“Art. 81.....”

"§ 3º Vale a mesma regra do caput e dos §1º e §2º para o caso do Governador-Geral do Brasil e do Vice Governador-Geral do Brasil."

Art. 12. O art. 82 passa a ter a seguinte redação:

"Art. 82. O mandato do Presidente da República é de oito anos e terá início em primeiro de março do ano seguinte ao da sua eleição, sendo que no quarto ano de mandato poderá ser destituído se cinquenta por cento mais um dos eleitores brasileiros inscritos no sistema eleitoral votarem pela sua destituição, sendo obrigatória a referida consulta de confirmação popular e coincidente com o pleito de prefeitos e vereadores. No caso de destituição popular será efetuada nova eleição para Presidente da República em noventa dias."

Art. 13. Acrescentar parágrafo único ao art. 83 com a seguinte redação:

"Art. 83....."

"§ Único. Vale a mesma regra do caput para o caso do Governador-Geral do Brasil e do Vice Governador-Geral do Brasil?"

Art. 14. A sessão II passará a ter a seguinte redação:

"Sessão II"

"Das Atribuições do Presidente da República e do Governador-Geral do Brasil."

Art. 15.- Os incisos II, IV, V, VI, XI, XXIII, XXIV e XXV do art. 84 passam a ter a seguinte redação:

"Art. 84....."

"I. nomear e exonerar os Ministros de Estado; bem como, em caso de insatisfatório desempenho do Governador-Geral do Brasil, de Governador de Estado ou de Prefeito Municipal, convocar eleição pertinente para a população em âmbito nacional, estadual ou municipal, conforme cada caso, decidir da extinção ou não do mandato do mandatário com desempenho insatisfatório, e, no caso da população optar pela saída do mandatário com mau desempenho, convocar nova eleição para o período faltante com vistas a completar o respectivo mandato eletivo."

"II. exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da chefia de Estado;"

"III....."

"IV. sancionar, promulgar e fazer publicar as leis no âmbito da chefia de Estado, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;"

"V. vetar projetos de lei, total ou parcialmente, desde que em assuntos pertinentes à chefia de Estado;"

"VI. dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da chefia de Estado, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, no âmbito da chefia de Estado, quando vagos;"

"VII....."

"VIII....."

"IX....."

"X....."

"XI. remeter mensagem contendo o plano estratégico decenal do Brasil ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, elaborado com apoio dos dois órgãos técnicos de excelência da chefia de Estado de que trata o art. 76-B. Os indicadores e respectivas metas do plano decenal, serão vinculativos para a administração federal e estadual."

"XII....."

"XIII....."

"XIV....."

"XV....."

"XVI. nomear os magistrados, nos casos previstos nesta Constituição;"

"XVII. nomear membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;"

"XVIII....."

"XIX....."

"XX....."

"XXI....."

"XXII....."

"XXIII. enviar ao Congresso Nacional anualmente relatório com a evolução dos indicadores e das metas do plano estratégico decenal, devendo ainda o Presidente da República apresentar as sugestões de providências que recomenda para que não seja necessário submeter à população brasileira a decisão de destituição, pelo voto popular, do Governador-Geral do Brasil, no prazo de seis meses, por reiterado desempenho insatisfatório nos indicadores do plano estratégico e excepcionalmente a destituição dos mandatos dos deputados federais e senadores, se ficar demonstrado, de modo fundamentado, serem causadores objetivos do mau desempenho do Governador-Geral do Brasil; cabendo igualmente ao Presidente da República apontar desempenho insatisfatório dos Governadores de Estado e no mínimo dos prefeitos de municípios com mais de 200 mil habitantes para o respectivo Poder Legislativo Estadual e à respectiva Câmara de vereadores Municipal. Uma vez mantendo-se o desempenho insatisfatório, decorridos os seis meses de prazo, do Governador-Geral do Brasil, do Governador do Estado e de prefeito municipal, caberá ao Presidente da República informar ao Tribunal Superior Eleitoral e ao correspondente Tribunal Regional Eleitoral da obrigatoriedade legal de realização de eleição com vistas a que a população decida pela substituição ou não do Governador-Geral do Brasil, de Governador de Estado ou de Prefeito Municipal, e excepcionalmente pela interrupção dos mandatos dos deputados e senadores, e em caso de manifestação pela substituição do chefe do executivo, ou excepcionalmente pela substituição de deputados e senadores, convocar nova eleição para finalização dos correspondentes mandatos.;"

"XXIV....."

"XXV. prover e extinguir os cargos públicos vinculados à chefia de Estado, na forma da lei;"

"XXVI. editar medidas provisórias com força de lei nos assuntos atinentes à chefia de Estado, nos termos do art. 62;"

"XXVII. exercer outras atribuições previstas nesta Constituição."

"Parágrafo único. O Presidente da República poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, XII e XXV, primeira parte, aos Ministros de Estado, ao Procurador-Geral da República, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações."

Art. 16. Fica criado novo artigo com a seguinte redação:

"Art. 84-A. Das Atribuições do Governador-Geral do Brasil"

"Art. 84-A. Compete privativamente ao Governador-Geral do Brasil:"

"I. nomear e exonerar os Ministros de Governo";



“II. exercer, com o auxílio dos Ministros de Governo, a direção superior da administração federal;”

“III. iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;”

“IV. sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”

“V. vetar projetos de lei, total ou parcialmente;”

“VI. dispor, mediante decreto, sobre:”

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; “VII. remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;”

“VIII. conceder indulto e comutar penas, com audiência, se necessário, dos órgãos instituídos em lei;”

“IX. nomear, após aprovação pelo Senado Federal, o presidente e os diretores do Banco Central e outros servidores, quando determinado em lei;”

“X. conferir condecorações e distinções honoríficas;”

“XI. enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;”

“XII. prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;”

“XIII. prover e extinguir os cargos públicos federais de governo, na forma da lei;”

“XIV. editar medidas provisórias com força de lei, nos termos do art. 62;”

“XV. exercer outras atribuições previstas nesta Constituição.”

“§ único. O Governador-Geral do Brasil poderá delegar as atribuições mencionadas nos incisos VI, e XIII, primeira parte, aos Ministros de Governo, ou ao Advogado-Geral da União, que observarão os limites traçados nas respectivas delegações.”

Art. 17. A sessão III passará a ter a seguinte redação:

“Sessão III”

“Da Responsabilidade do Presidente da República e do Governador-Geral do Brasil.”

Art. 18. O parágrafo único do art. 85 passará a ser o parágrafo 1º e deverá ser acrescido o parágrafo 2º com a seguinte redação:

“Art. 85.....”

“§ 1º.....”

“§ 2º Valem as mesmas regras do caput e do § 1º para o Governador-Geral do Brasil”

Art. 19. Fica criado o § 5º ao art. 86 com a seguinte redação:

“Art. 86.....”

“§ 1º.....”

“§ 2º.....”

“§ 3º.....”

“§ 4º.....”

“§ 5º Valem as mesmas regras do caput e do § 1º, § 2º, § 3º e § 4º para o caso do Governador-Geral do Brasil”

Art. 20. A sessão IV passará a ter a seguinte redação:

“Sessão IV”

“DOS MINISTROS DE ESTADO E DOS MINISTROS DE GOVERNO”

Art. 21. O inciso I do parágrafo único do art. 87 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 87.....”

“Parágrafo único. ....”

“I. exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da chefia de Estado na área de sua competência e referendar os atos e decretos assinados pelo Presidente da República;”

“II.....”

“III.....”

“IV.....”

Art. 22. O art. 88 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública e dos Ministérios e órgãos da chefia de Estado.”

Art. 23. Esta Emenda Constitucional entrará em vigor no prazo de quatro anos a contar da presente data.

Brasília, XX de XXXXX de 20XX

## **II-PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº XX, DE XX DE XXXX DE XXXX**

Altera os arts. 45, 46, 48, 49, 50, 51, 52, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64 e 71 da Constituição Federal e acrescenta o artigo 84-A, para assegurar o sistema misto proporcional e distrital para a escolha dos deputados federais, a exigência de pré-requisitos para a candidatura aos cargos de deputado federal e senador e outras providências referentes ao Poder Legislativo.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º Dá nova redação ao art. 45:

“Art. 45 A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, pelo sistema distrital e pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.”

Art. 2º Dá nova redação ao § 1º do art. 45:

“Art. 45.....”

“§ 1º O número total de Deputados, bem como a representação por Estado e pelo Distrito Federal, será estabelecido por lei complementar, proporcionalmente à população, procedendo-se aos ajustes necessários, no ano anterior às eleições, para que nenhuma daquelas unidades da Federação tenha menos de três ou mais de cem Deputados Federais, sendo que setenta e cinco por cento dos deputados deverão ser escolhidos pelo sistema distrital e 25% deverão ser escolhidos pelo sistema proporcional;”

Art. 3º Os § 1º e § 2º do art. 46 passam a ter a seguinte redação:

“Art. 46.....”

“§ 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de quatro anos.”

“§ 2º A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos.”

Art. 3º. O art. 48 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República em matéria pertinente à chefia de Estado e ao Governador-Geral do Brasil em matéria da

administração federal, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da chefia de Estado e da chefia de Governo, especialmente sobre:”

Art. 4º Acrescentar os incisos XVII, XVIII e XIX ao art. 48, com a seguinte redação:

“Art. 48.....”  
 “I.....”  
 “II.....”  
 “III.....”  
 “IV.....”  
 “V.....”  
 “VI.....”  
 “VII.....”  
 “VIII.....”  
 “IX.....”  
 “X.....”  
 “XI.....”  
 “XII.....”  
 “XIII.....”  
 “XIV.....”  
 “XVI.....”

“XVII aprovar o plano estratégico decenal do Brasil de responsabilidade do Presidente da República, bem como aprovar as retificações bianuais a serem efetuadas;”

“XVIII convocar os Ministros de governo;”

“XIX criação e extinção de Ministérios de Governo e de órgãos da chefia de Estado.”

Art. 5º Os incisos III, VIII, IX, do art. 49 passam a ter a seguinte redação:

“Art. 49.....”  
 “I.....”  
 “II.....”  
 “III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República, bem como o Governador-Geral do Brasil e o Vice Governador-Geral do Brasil a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;”  
 “IV.....”  
 “V.....”  
 “VI.....”  
 “VII.....”

“VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, do Governador-Geral do Brasil e do Vice Governador-Geral do Brasil e dos Ministros de Governo observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

“IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República, e pelo Governador-Geral do Brasil e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo, bem como relatório sobre a evolução dos indicadores constantes do plano decenal estratégico;”

“X.....”  
 “XI.....”  
 “XII.....”  
 “XIII.....”  
 “XIV.....”  
 “XV.....”  
 “XVI.....”  
 “XVII.....”

Art. 6º. O art. 50 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 50. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado e Ministro de Governo ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e ao Governador-Geral do Brasil para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada.”

Art. 7º. O § 1º do art. 50 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 50.....”

“§ 1º - Os Ministros de Estado e os Ministros de Governo poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério.”

Art. 8º. Os incisos I e II do art. 51 passam ter a seguinte redação:

“Art. 51.....”

“I. autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado ou contra o Governador-Geral do Brasil e o Vice Governador-Geral do Brasil e os Ministros de Governo;”

“II - proceder à tomada de contas do Governador-Geral do Brasil ou do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;”

Art. 9º Os incisos I, e VI do art. 52 passam a ter a seguinte redação:

“Art.52.....”

“I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, o Governador-Geral do Brasil e o Vice Governador-Geral do Brasil nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;”

“II.....”

“III.....”

“III.....”

“IV.....”

“V.....”

“VI - fixar, por proposta do Governador-Geral do Brasil, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;”

“VII.....”

“VIII.....”

“IX.....”

“X.....”

“XI.....”

“XII.....”

“XIII.....”

“XIV.....”

“XV.....”

“Parágrafo único.....”

Art. 10 Os incisos I e II do art. 52 passarão a ter a seguinte redação:

“I. investido no cargo de Ministro de Estado, de Ministro de Governo, de Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;”

“II. licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.”

Art. 11. Toma sem efeito o § 3º do art. 56.

Art. 12. Acrescentar o inciso V, ao § 3º do art. 57, com a seguinte redação:

“Art. 57.....”  
 “§ 1º.....”  
 “§ 2º.....”  
 “§ 3º.....”  
 “I.....”  
 “II.....”  
 “III.....”  
 “IV.....”  
 “V.....”

“VI receber o compromisso do Governador-Geral do Brasil e do Vice Governador-Geral do Brasil.”

Art. 13. O inciso III do “§2º do art. 58 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 58.....”  
 “§ 1º.....”  
 “§ 2º.....”  
 “I.....”  
 “II.....”  
 “III - convocar Ministros de Estado e de Governo para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições”;  
 “IV.....”  
 “V.....”  
 “VI.....”

Art. 14. O inciso II do art. 60 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 60.....”  
 “I.....”  
 “II. do Presidente da República ou do Governador-Geral do Brasil;”  
 “§ 1º.....”  
 “§ 2º.....”  
 “§ 3º.....”  
 “§ 4º.....”  
 “§ 5º.....”

Art. 15. O art. 61 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Governador-Geral do Brasil, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”

Art. 16. Os itens a, b, c, d, e do inciso II do § 1º do art. 61 passam a ter a seguinte redação:

“Art. 61.....”  
 “§ 1º.....”  
 “I.....”  
 “a) criação de cargos, funções ou empregos públicos referente ao desempenho da funções de chefia de Estado ou aumento de sua remuneração;”  
 “b) organização judiciária;”  
 “c) servidores públicos vinculados à chefia de Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

“d).....”

“e) criação e extinção de Ministérios de Estado e órgãos da chefia de Estado, observado o disposto no art. 84, VI;”

“f).....”

“§ 2º.....”

Art. 17. Fica acrescido o §3º com os incisos I ao art. 61 com a seguinte redação:

“Art. 61.....”  
 “§ 1º.....”  
 “§ 2º.....”

“§3º São de iniciativa privativa do Governador-Geral do Brasil: “I disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração e dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, desde que não pertencentes à órgãos vinculados à chefia de Estado;

d) criação e extinção de Ministérios de Governo e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84-A;”

Art. 18. O art. 62 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 62. Em caso de extrema relevância e urgência com a devida fundamentação, o Governador-Geral do Brasil poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

Art. 19. O inciso I do art. 63 caput passa a ter a seguinte redação:

“Art. 63.....”

“I. nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador-Geral do Brasil, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;”

“II.....”

Art. 20. O caput do art. 64 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Governador-Geral do Brasil, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.”

Art. 21. O § 1º do art. 64 passa a ter a seguinte redação:

“§ 1º - O Presidente da República ou o Governador-Geral do Brasil poderão solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.”

Art. 22. Os incisos I, II, III do art. 71 passam a ter a seguinte redação:

“Art. 71.....”

“I. apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República e pelo Governador-Geral do Brasil, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

“II. julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta e no âmbito dos órgãos vinculados à chefia de Estado, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”

“III. apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta e no âmbito dos órgãos vinculados à chefia de Estado,

incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;”

Brasília, XX de XXXXX de 20XX

### **III-PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº YY, DE YY DE YYYY DE YYYY**

Altera os arts. 92, 93, 98, 101, 103, 105, 108 e 109 da Constituição Federal e acrescenta os artigos 93-A, 93-B, 121-A e 121-B, para assegurar o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário ao cidadão.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Acrescentar o inciso I-B ao art. 92, com a seguinte redação:

“I-B. o Instituto Brasileiro de Controle da Prestação Jurisdicional ao Cidadão”

Art. 2º. Fica criado o art. 93-A com a seguinte redação:

“Art. 93-A. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, criará o Instituto Brasileiro de Controle da Prestação Jurisdicional ao Cidadão, órgão com autonomia administrativa, técnica e operacional, que terá por função principal apontar os problemas e apresentar as possíveis soluções tanto em termos do aperfeiçoamento constante do Poder Judiciário como na melhoria gradativa da prestação jurisdicional ao cidadão.”

Art. 3º. Fica criado o art. 93-B com a seguinte redação:

“Art. 93-B. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, com o prévio parecer do Conselho Nacional de Justiça definirá sistema de multas a serem pagas aos jurisdicionados, pelo Poder Judiciário e com seus recursos, em face da solução não tempestiva das respectivas lides.”

Art. 4º. Ficam criados os incisos III e IV do art. 98, com a seguinte redação:

“Art. 98. ....”

“I. ....”

“II. ....”

“III. ....”

“IV. instâncias de mediação pública de caráter facultativo para os jurisdicionados nos termos da lei, competentes para casos de julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, sem prejuízo da mediação privada, com a utilização de mediadores escolhidos entre especialistas em diversas áreas do conhecimento humano, devidamente credenciados pela respectiva circunscrição judicial, sendo efetuado, em cada caso concreto, a designação de um mediador pelo juiz especializado e competente em matéria de mediação e conciliação, que exercerá, se necessário, a condição de instância recursal final”

“V. A decisão oriunda da mediação privada, regulada em lei, e da mediação pública de que trata o inciso IV do art. 98 farão coisa julgada;”

“VI. toda mediação, conciliação ou julgamento de que tratam os incisos I e IV do art. 98 deverão ser encerrados em no máximo

seis meses, do contrário, na forma da lei caberá multa, a ser paga pelo Poder Judiciário, em favor dos jurisdicionados.”

“VII. os mediadores de que trata o inciso IV do art. 98 receberão pró labore por mediação efetuada, estabelecido pelo Poder Judiciário, podendo a qualquer tempo serem descredenciados a juízo da jurisdição pertinente.”

Art. 5º. Converte no § 1º o § 1º único do art. 101 e cria o § 2º do mesmo artigo, com a seguinte redação:

“Art. 101 .....”

“§ 1º. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, após serem escolhidos pela maioria da Câmara dos Deputados e pela maioria absoluta do Senado Federal, tendo que previamente serem aprovados em exame versando sobre direito constitucional, comprovarem o grau de doutorado em matéria de direito constitucional, no Brasil ou no exterior, ou alternativamente terem publicado obras de referência em direito constitucional.”

“§ 2º. Antes da aprovação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, os Ministros terão que ser devidamente sabatinados pelos membros do Conselho Federal, do Superior Tribunal de Justiça e pelas Comissões de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em audiências públicas.”

Art. 6º. Acrescentar o inciso X ao art. 103 com a seguinte redação:

“Art. 103.....”

“I.....”

“II.....”

“III.....”

“IV.....”

“V.....”

“VI.....”

“VII.....”

“VIII.....”

“IX.....”

“X. Juiz de direito ao examinar caso concreto onde verifica legislação infra constitucional que limita direitos fundamentais”.

Art. 7º. O item a, do inciso I do art. 105 passa a ter a seguinte redação:

“Art. 105.....”

“I.....”

“a) nos crimes comuns, o Governador-Geral do Brasil os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;”

Art. 8º Acrescentar o inciso III, ao art. 108 com a seguinte redação:

“Art. 108.....”

“I.....”

“II.....”

“III. julgar, em grau de recurso, as causas decididas em âmbito administrativo em matéria de serviços públicos de saúde, educação, segurança pública, tributário, previdenciário, bem como dos serviços públicos de que trata o art. 175, desde que a decisão em primeira instância seja prolatada por órgão de

natureza administrativa com autonomia funcional, administrativa e técnica prevista em lei.”

Art. 9º Acrescentar o inciso XII, ao art. 109 com a seguinte redação:

“Art. 109.....”

“I.....”

“II.....”

“III.....”

“IV.....”

“V.....”

“VI.....”

“VII.....”

“VIII.....”

“IX.....”

“X.....”

“XI.....”

“XII. as causas que envolvem direitos difusos, coletivos e transindividuais.”

Art. 10. Fica criado o art. 121-A com a seguinte redação:

“Art. 121-A. Lei de iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral, com participação dos Tribunais Regionais Eleitorais, regulará a coordenação da aplicação dos exames de proficiência que serão pré-requisitos para a ocupação dos cargos eletivos, no Poder Executivo e no Poder Legislativo.”

Art. 11. Fica criado o art. 121-B com a seguinte redação:

“Art. 121-B. Lei de iniciativa do Tribunal Superior Eleitoral, com participação dos Tribunais Regionais Eleitorais, regulará a obrigatoriedade da vedação de doações de pessoas jurídicas às campanhas eleitorais, e regradará os valores máximos de gastos permitidos nas campanhas, que em hipótese alguma poderão exceder ao equivalente à trinta por cento da remuneração do cargo em disputa durante o período do mandato.”

Art. 12. Esta Emenda Constitucional entrará em vigor no prazo de quatro anos a contar da presente data.

#### **IV-PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº YY, DE YY DE YYYY DE YYYY**

Cria o Conselho Federal, tendo por objetivo assegurar o aperfeiçoamento crescente do pacto federativo, tendo por fundamento o princípio da subsidiariedade.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º. Acrescentar o art. 18-A, com a seguinte redação:

“Art. 18-A. Lei complementar criará o Conselho Nacional tendo por objeto o aperfeiçoamento do sistema federativo com base no federalismo cooperativo e no princípio da subsidiariedade.

§ Único. O Conselho Federal será constituído por órgão deliberativo que reunirá integrantes de indicação dos entes federados, preferentemente servidores públicos de carreira de conhecimento técnico reconhecido e de conduta ílibada, que só tomarão posse, se aprovados pelas Assembleias Legislativas

estaduais, no caso dos membros indicados por governadores estaduais ou prefeitos, ou pela Câmara de Deputados e pelo Senado nos casos de integrantes indicados pela Chefia de Estado e pela Chefia de Governo, respeitará os seguintes princípio e terá as seguintes atribuições:

I. Os membros do Conselho Federal não perceberão salários e tão somente gratificações;

II. O Conselho Federal será órgão deliberativo com autonomia técnica, administrativa e gerencial, com a utilização de meios eletrônicos como a internet, as teleconferências, e com reuniões periódicas presenciais nunca com periodicidade menor que a trimestral, salvo em situações excepcionais;

III. Haverá equipe reduzida e própria de servidores públicos encarregados de assessorar os representantes dos entes federativos com assento no Conselho Nacional;

IV. Emitir relatórios de periodicidade anual apontando os problemas federativos brasileiros e propondo alternativas de superação dos mesmos;

V. Apresentar propostas de modificações da legislação infraconstitucional, ao Congresso Nacional, em matéria pertinente ao aperfeiçoamento do sistema federativo do Brasil;

VI. Apresentar ao Congresso Nacional avaliação do desempenho das funções da chefia de Estado e da chefia de Governo no tocante à matérias de sua atribuição;

VII. Apresentar sugestões fundamentadas ao Presidente da República, ao Governador-Geral do Brasil e ao Congresso Nacional para o aperfeiçoamento do pacto federativo brasileiro;

VIII. Acusar o Governador-Geral do Brasil ao Presidente da República, a partir de votação com quorum qualificada, de no mínimo dois terços de seus membros, em face de constatação de ineficácia devidamente fundamentada do Governador-Geral do Brasil.

IX. Cada Estado terá no mínimo dois representantes no Conselho Federal, sendo obrigatório que ao menos um representante de cada Estado seja indicado pelos prefeitos, tendo cada prefeito voto proporcional à população de seu município;

X. Cabe ao Governador indicar um representante no Conselho Federal para cada grupo de cinco milhões de habitantes, não podendo indicar mais de cinco representantes. O representante do Estado só tomará posse se aprovado pela Assembleia Legislativa do correspondente Estado, em votação qualificada;

XI. Cabe aos municípios indicar um representante ao Conselho Federal para cada dez milhões de habitantes do Estado;

XII. O Governador-Geral do Brasil e o Presidente da República devem indicar cinco representantes cada um para compor o Conselho Federal, que só tomarão posse no Conselho Federal após aprovados, em votação com quorum qualificado, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal;

XIII. Os representantes do Conselho Federal terão mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos uma única vez, desempenharão função de natureza honorífica e terão apenas gratificação para cobrir os custos do desempenho da função.”

Brasília, XX de XXXXX de 20XX