

A stylized graphic at the top of the page shows a hand in a blue sleeve holding a magnifying glass over the word 'Fiscal'. The word 'Justiça' is in dark blue and 'Fiscal' is in orange. The magnifying glass is positioned over the 'F' in 'Fiscal'.

# Justiça Fiscal

Ano 1/Número 2/junho de 2009

**O presidente Lula,  
a instrução normativa,  
os paraísos fiscais,  
o G20 e a História**

A graphic showing several US dollar bills, including a \$100 bill, appearing to burst through a jagged, purple crack in a blue grid background.

**Ativismo Judicial na  
Suprema Corte  
dos Estados Unidos**

**Dia Nacional da  
Justiça Fiscal  
em debate na Câmara**

**O papel do Estado na  
economia segundo o  
Presidente do IPEA**



# Sumário

5

Procurador-Geral Luís Inácio Lucena Adams  
fala à Revista Justiça Fiscal

7



Constitucionalista Luís Roberto Barroso comenta  
ativismo das Supremas Cortes

12

Reflexão sobre a crise econômica mundial

20

Entrevista com o Corregedor-Geral da  
Advocacia da União

23

Prata da Casa – Com a palavra os PFNs  
Cláudio Xavier e Flávia Caramachi

26

Artigo – Mercosul: uma questão de soberania

43

Qualidade de vida  
A onda dos clubes de corrida





## Diretoria do SINPROFAZ – Biênio 2007/2009

João Carlos Souto  
*Presidente*

João Soares da Costa Neto  
*Vice-Presidente*

Anderson Bitencourt Silva  
*Diretor Administrativo*

Filemon Rose de Oliveira  
*Diretor Jurídico*

Deysi Cristina Da'Rolt  
*Diretora Cultural de Eventos*

Genezio Fernandes Vieira  
*Diretor de Relações Intersindicais*

Giuliano Menezes Campos  
*Diretor de Assuntos Profissionais e Estudos Técnicos*

Maria da Penha Duarte Brito  
*Diretora de Assuntos Relativos aos Aposentados e Serviços Assistenciais*

Bruno Nascimento Amorim  
*Diretor de Comunicação Social*

Roberto Rodrigues de Oliveira  
*Diretor de Assuntos Parlamentares*

José Valter Toledo Filho  
*Diretor Secretário*

*Suplentes*

Jose Vilaço da Silva

Leonardo Augusto de Lontra Costa

Luiz Fernando Juca Filho

Maria José Oliveira Lima Roque

SINPROFAZ – Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional  
SCN - Quadra 06 - Ed. Venâncio 3000 - Sala 908 - CEP 70716-900 - Brasília-DF - Telefax: (61)-3964-1218  
E-mails: [sinprofaz@sinprofaz.org.br](mailto:sinprofaz@sinprofaz.org.br) [infosind@solar.com.br](mailto:infosind@solar.com.br)

REVISTA JUSTIÇA FISCAL – Ano 1, n. 2, junho/2009

Editada por: F4 Comunicação - Tel.: (61) 3321-8200

Diretor da Revista: João Carlos Souto

Jornalista Responsável: Viviane Ponte Sena

Projeto Gráfico: Fernanda Medeiros

Estagiário: Gustavo Almeida

Capa e fotos: Eurípedes Teixeira

Tiragem: 5 mil exemplares

Gráfica:



**2005 – Sindicato Forte-Carreira Forte – 2009**

# Uma experiência gratificante

A Revista Justiça Fiscal nasceu com um propósito muito claro e definido de ser um veículo de informação, entretenimento e reflexão de temas relevantes para a Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, para a comunidade jurídica e para a sociedade brasileira.

Acolhe um outro objetivo específico e de igual relevância dos anteriormente mencionados: servir como instrumento de divulgação da Semana Nacional da Justiça Fiscal, e, por óbvio, da Justiça Fiscal, que lhe dá nome e vida.

O primeiro número da Revista Justiça Fiscal circulou em março de 2009. Pensar, pautar, dirigir e compartilhar detalhes dessa primeira edição foi para mim uma experiência extremamente gratificante. O estado de felicidade se completou com a repercussão na Carreira e perante atores políticos. Recebemos 20 manifestações por escrito de Procuradores da Fazenda Nacional nos parabenizando pelo formato e conteúdo da Revista. Além dessas recebemos inúmeras outras pessoalmente e por telefone, dos mais diversos segmentos da sociedade.

Este segundo número que ora apresentamos segue idêntica trilha, com idêntico corpo técnico, formado por uma superequipe de cinco pessoas: diretor, jornalista, diagramadora, estagiário e fotógrafo. Introduzimos a partir desta edição uma seção dedicada a um artigo especial, com espaço mais largo para a reflexão de tema jurídico de inegável importância. Essa seção, sempre no final da revista, será identificada pelas páginas na cor azul.

Atenciosamente,

João Carlos Souto  
Presidente do SINPROFAZ  
Diretor da Revista Justiça Fiscal

## Apoio

Foram inúmeras as mensagens de congratulações de Procuradores da Fazenda Nacional à iniciativa de lançamento da Revista Justiça Fiscal. Agradecemos o apoio dos membros da carreira de PFN e destacamos uma mensagem em particular. Ao parabenizar a qualidade da Revista, o Procurador da Fazenda José Roberto Couto sugeriu a publicação de edição especial sobre o Novo Modelo de Cobrança Tributária proposto pela PGFN. A idéia foi acolhida pelo SINPROFAZ que fez convocação aos PFNs que pretendam colaborar com textos ensejando o debate sobre temas como execução fiscal e transação tributária.

## Publicações do SINPROFAZ

As publicações do Sindicato têm sido referência para embasar debates institucionais e científicos entre as carreiras que compõem a AGU. Segundo relato do PFN Elmo Duarte, todos os participantes do II Seminário da Advocacia Pública Federal da 1ª Região, realizado em Goiânia, receberam exemplares da Revista Justiça Fiscal, do Jornal do SINPROFAZ e da publicação Números da PGFN. As informações foram utilizadas nas palestras e discussões do tema “Eficácia na Recuperação do Crédito Público e Justiça Fiscal”. Um dos palestrantes foi o PFN Euclides Sigoli que, durante sua exposição, fez uso das publicações do Sindicato.

## Repercussão

A campanha patrocinada pelo SINPROFAZ sobre a questão da Justiça Fiscal repercute positivamente também entre as entidades da Advocacia Pública Federal. A presidente da ANPPREV – Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência Social, Meire Monteiro, classificou como “inovadora a mensagem que leva ao conhecimento da sociedade a importante tarefa dos Procuradores da Fazenda de garantir a justiça fiscal”. A dirigente se refere ao anúncio veiculado na Rádio CBN.

Na mesma linha de congratulações, o presidente da ANDPU - Associação Nacional dos Defensores Públicos da União, Haman Córdova, encaminhou mensagem ao presidente do Sindicato com menção ao “orgulho pelo trabalho que o colega João Carlos Souto desenvolve à frente da entidade”, destacando a realização da audiência pública na Câmara sobre o do Dia Nacional da Justiça Fiscal e também o registro em cartório do Dia Nacional do Advogado Público Federal.

## Site

Em breve, o SINPROFAZ colocará no ar o site [www.justicafiscal.org.br](http://www.justicafiscal.org.br). Trata-se de mais uma iniciativa com vistas a consolidar a Semana Nacional da Justiça Fiscal e o Dia Nacional da Justiça Fiscal. Vale dizer, é uma forma de demonstrar à sociedade, aos atores políticos, que essa campanha do SINPROFAZ, de autoria do presidente Souto, tem identidade própria, definida, clara, objetiva. Além disso, a página na internet será mais um espaço para o debate do tema com a participação de Procuradores da Fazenda, políticos, economistas, jornalistas, acadêmicos e operadores do Direito. O conteúdo do site já está sendo trabalhado por jornalistas e pela diretoria do Sindicato. O presidente do Ipea, Márcio Pochmann; e os os senadores Eduardo Suplicy e Geraldo Mesquita Júnior, que também é PFN, foram entrevistados exclusivamente sobre o tema Justiça Fiscal para elaboração de matérias especiais. A página também divulgará artigos e as edições da Revista Justiça Fiscal.



# Procurador-Geral comenta temas de interesse da carreira

O Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Luís Inácio Lucena Adams, recebeu a reportagem da Revista Justiça Fiscal para comentar temas de interesse da carreira. Ele avaliou muito positivamente a iniciativa do SINPROFAZ em propor a criação do Dia Nacional da Justiça Fiscal. Adams também falou sobre a carreira de apoio da PGFN e o projeto de lei geral de transação.

## Justiça Fiscal

O primeiro fiscal tributário é o próprio contribuinte. As iniciativas, em geral, que têm a dimensão de legitimar o pagamento de tributos são meritórias. A Justiça Fiscal guarda em si esta idéia. É essencial aos Procuradores da Fazenda e à Administração Tributária mostrarem a importância da arrecadação justa, correta, legítima, enfim, arrecadação consistente. Isso assegura mais qualidade ao nosso trabalho. Louvo a iniciativa do SINPROFAZ porque acredito que a entidade sindical, além das demandas específicas da carreira, tem que ser capaz de participar de movimentos maiores, a exemplo da Semana Nacional da Justiça Fiscal.

## Carreira Fazendária

É fundamental compreender que esta carreira atenderá a todo o Ministério da Fazenda, não só à PGFN, não será exclusiva à Procuradoria. Terá que ser focada de maneira a otimizar aquilo que considero um ponto chave do nosso processo de trabalho: a integração entre Procuradoria e Receita. O primeiro foco para o qual esse quadro de novos servidores deve ser dirigido é para o atendimento unificado na administração. Mais do que ficar "loteando" o número de servidores entre as



organizações - Procuradoria, Receita e as outras Secretarias e Ministérios que têm necessidades - temos que racionalizar e mudar substancialmente a forma de trabalhar.

## Carreira de Apoio

Evidentemente, há um segundo aspecto, e esse não pode ser desconhecido, que é a necessidade específica de pessoal de apoio para atender à PGFN. Em vários órgãos da Procuradoria, absorvemos servidores do quadro de anistiados, o que ainda é insuficiente por causa de grande carência de pessoal. Trabalhamos ainda com a perspectiva de absorção de uma parte do pessoal do Serpro. De qualquer maneira, o concurso para a carreira fazendária é o primeiro de uma sequência. Existe também a possibilidade de aumento em 50% do número de vagas, passando de dois mil para três mil servidores para o Ministério da Fazenda como um todo.

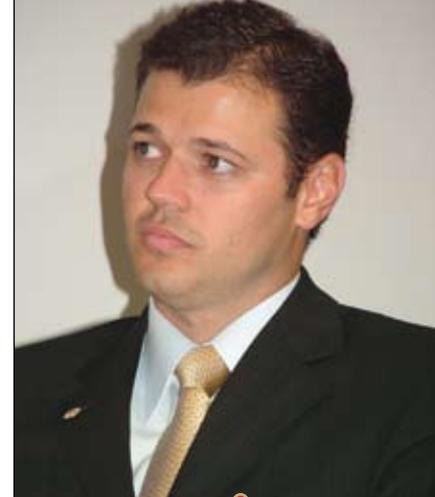
O primeiro quadro vem no foco de nível médio nível e a expectativa da etapa subsequente é realizar concurso para vagas de nível superior. Com esse quadro de nível superior,

podemos suprir algumas áreas como informatização, cálculos, apoios às coordenações centrais, Procuradorias, órgão central e órgãos regionais com vistas a dar uma maior estrutura, uma maior capacidade de comando, de revitalização das nossas atividades. A fonte é a mesma, o desafio é a gente conseguir dar prioridade à Procuradoria.

## Lei Geral de Transação

Esta matéria faz parte do grupo de quatro proposições assinadas pelo Presidente Lula com objetivo de estabelecer novo modelo de cobrança tributária. São os projetos de lei da nova execução fiscal, transação em matéria tributária, alterações gerais na legislação tributária e um projeto de lei complementar que sugere modificações no Código Tributário Nacional. Esses temas foram incluídos no II Pacto entre os Poderes e visam reduzir os custos de administração do sistema de cobrança, estimular o pagamento ou o parcelamento de créditos, reduzir litígios e evitar a criação de passivos por demandas em excesso no contencioso administrativo ou judicial. ■

# Os problemas da instituição PGFN



Vandrê Augusto Burigo\*

A Revista *Justiça Fiscal* divulga as avaliações do Procurador da Fazenda Nacional Vandrê Augusto Burigo sobre assuntos relevantes para a carreira. O PFN já atuou como Coordenador-Geral da Dívida Ativa e como Procurador-Chefe Nacional em Santa Catarina. Atualmente, Vandrê trabalha no PROGRAN-SC.

Neste comentário, o Procurador trata da falta de quadro de apoio e das instalações precárias de algumas unidades da Procuradoria, opina sobre o contingenciamento do Fundaf e também sobre decisões tomadas pela direção do órgão sem a participação da carreira.

Desde 1988 é grande a luta da carreira pela estruturação efetiva da PGFN. Tivemos momentos mais difíceis e a recente junção das Receitas é, sem dúvida, um deles. Se crise há, nascemos nela e dela ainda não saímos.

A consolidação de um órgão como a PGFN às vezes pode levar décadas. Mas no ritmo atual, a impressão é que a atividade judicial da PGFN está bem longe de ser prioridade para a alta burocracia brasileira. Talvez comece a mudar quando os aumentos significativos na arrecadação não sejam mais possíveis apenas pela ação da Receita Federal. Já esti-

vemos mais longe, mas estamos muito atrasados! Reforça esse quadro a falta de senso de justiça tributária no seio do governo e da sociedade também.

Os orçamentos reduzidos para a PGFN tem a mesma origem. Embora tenhamos prevalência na destinação dos recursos (CRFB, art. 37, XVIII), nossos orçamentos não permitem avançar realmente em pontos centrais como, por exemplo, nos sistemas informatizados, o que nos permitiria um enorme salto de qualidade.

É digno de mérito o fato de a atual gestão da PGFN não ter revertido iniciativas estratégicas que estavam em vigor (a atuação proativa nos tribunais, o programa de grandes devedores e o cuidado com o concencioso administrativo). Além disso, efetivou o monopólio da PGFN na advocacia tributária da União. Mas com os desafios da unificação das Receitas

não se compreende o motivo de o PGFN não ter elegido a busca ferrenha da estruturação da PGFN (com servidores e sistemas) como prioridade absoluta.

Alterações legislativas são importantes, mas não poderiam ser o foco central, como parece ter ocorrido. Outra incompreensão que se tem é com a nomeação de um não-Procurador (profissional notável, é certo) para gerir a Dívida Ativa da União. A experiência de pessoas “de fora” não precisa ser desconsiderada, por isso sua nomeação poderia se dar, por exemplo, como assessor especial do PGFN. Quanto à “bancarização” da cobrança administrativa da dívida ativa, simplesmente não enxergo vantagens para o cidadão. Quando se quiser pagar, quita-se o boleto (que já se recebe pelo correio) e, quando houver problemas, as unidades da PGFN e da Receita continuarão tendo que atuar. ■

# Ativismo das Supremas Cortes em debate



O presidente do SINPROFAZ, João Carlos Souto, que também é professor universitário e autor de “Suprema Corte dos Estados Unidos - Principais Decisões” conduziu entrevista com um dos maiores constitucionalistas brasileiros, o professor Luís Roberto Barroso. Advogado desde 1981, Barroso é professor do curso de pós-graduação em Direito da UERJ, doutor em Direito pela UERJ e LL.M pela Yale Law School. Membro da Comissão Permanente de Direito Constitucional do Instituto dos Advogados Brasileiros, já integrou a Comissão de Estudos Constitucionais da Ordem dos Advogados do Brasil. É autor de diversos livros e artigos publicados em revistas especializadas, no Brasil e no exterior. Barroso é sócio sênior do escritório de advocacia Luís Roberto Barroso & Associados, sediado no Rio de Janeiro e com filial em Brasília.

**Professor Souto:** Quem mereceria, acaso existisse, o Prêmio Controle de Constitucionalidade, John Marshall ou Hans Kelsen?

**Professor Barroso:** John Marshall. Embora ele não tenha sido, propriamente, o inventor do controle de constitucionalidade, foi o primeiro a dar-lhe aplicação concreta explícita e bem fundamentada. Deve-se a Marshall a idéia de supremacia da Constituição e de que o Judiciário deveria ser o seu guardião. O modelo europeu, como se sabe, tinha a lei no centro do sistema, com supremacia do Parlamento. É certo que Hans Kelsen teve influência decisiva na criação das cortes constitucionais européias, a começar pela da Áustria. Porém, embora ele tenha concebido uma fórmula proceduralmente diferente de controle de constitucionalidade, o que ele fez foi aplicar a idéia de supremacia e de controle dentro do contexto europeu. A grande contribuição de Kelsen foi para a teoria do Direito, e não propriamente para o controle de constitucionalidade.

**Professor Souto:** Qual avaliação que o senhor faz acerca do modelo francês de controle de constitucionalidade das leis? O Conseil Constitutionnel

é um modelo a ser seguido?

**Professor Barroso:** O modelo francês é bastante peculiar, distinto do controle incidental americano e do controle concentrado europeu. Ele herdou da Revolução Francesa uma certa desconfiança em relação ao Poder Judiciário, o que levou à criação do Conselho Constitucional como um órgão de natureza política. Além disso, outra herança da Revolução é a valorização da lei e do Parlamento, que conduziu a um modelo de controle prévio de constitucionalidade: apenas projetos de lei - e não leis já em vigor - podem ser objeto de controle pelo Conselho Constitucional. Em 2008, a Constituição francesa passou por reformas que, em tese, irão aproximar a atuação do Conselho de Estado à de uma corte constitucional. É que a Corte de Cassação ou o Conselho de Estado poderão submeter ao Conselho Constitucional o exame da constitucionalidade de determinada lei, se assim alvitram. Pessoalmente, acho o modelo francês que vigorou até aqui muito ruim, responsável por um certo atraso teórico e jurisprudencial do direito constitucional francês, que ainda hoje é muito ligado à ciência política e não à concretização judicial

de direitos. Lá não houve a virada jurisprudencial que marca o direito constitucional contemporâneo na maior parte do mundo e, especialmente, no Brasil.

**Professor Souto:** O ativismo da atual composição do STF já foi visto antes em algum momento de nossa história republicana?

**Professor Barroso:** Certamente não. Deve-se distinguir judicialização e ativismo. A judicialização, no Brasil, decorre de três causas. A primeira foi a redemocratização, que produziu uma ascensão institucional do Judiciário, por um lado, e o avanço da cidadania, por outro. O Judiciário deixou de ser um departamento técnico especializado e tornou-se um poder político, que ocupa espaço relevante no imaginário da sociedade. De outra parte, as pessoas passaram a ter mais consciência dos próprios direitos e passaram a postulá-los com mais desenvoltura perante juízes e tribunais. A segunda causa é a constitucionalização abrangente adotada pela Constituição de 1988, que cuida de um espectro muito amplo de temas. Constitucionalizar é, em última análise, tirar da política e trazer para o Direito. As normas

constitucionais passaram a servir de fundamento para inúmeros pleitos judiciais, que vão do direito à saúde à proteção do meio ambiente. A terceira e última causa é o modelo de controle de constitucionalidade que vigora no país. Existe a fiscalização incidental, pela qual todo juiz de direito é um intérprete da Constituição e pode aplicá-la diretamente, inclusive para negar aplicação a normas infraconstitucionais. E existe o controle por via principal, que faz com que qualquer questão relevante, do ponto de vista político ou moral, possa ser levada diretamente ao STF, por meio de ações diretas de inconstitucionalidade, de constitucionalidade ou de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

**Professor Souto:** E o ativismo?

**Professor Barroso:** O ativismo é primo da judicialização. Frequenta os mesmos ambientes, mas não tem exatamente as mesmas causas. O ativismo é uma atuação proativa do Judiciário, expandindo o sentido e o alcance da Constituição para tratar de situações que não foram expressamente contempladas, quer pelo constituinte, quer pelo legislador ordinário. O ativismo é uma atitude e ele se manifesta – como no caso brasileiro – em momentos nos quais há uma retração do Legislativo. Há uma crise de representatividade e de funcionalidade no Legislativo que fez com que o Judiciário ocupasse mais espaço, atendendo ele próprio certas demandas da sociedade que o Congresso não tem podido ou não tem conseguido atender.

**Professor Souto:** Tenho a impressão que no caso *Korematsu v. United States* o voto vencedor do Justice Hugo Black estava mais ajustado à realidade do que os votos vencidos, o que o senhor pensa a respeito?

**Professor Barroso:** Há uma frase que se utiliza nos Estados Unidos que diz: "Hard cases make bad Law". Situações difíceis produzem

mau direito. Pessoalmente, acho que *Korematsu* foi uma decisão pouco feliz, produzida durante a Segunda Guerra Mundial, que confinou os cidadãos de origem japonesa a determinadas áreas, sob a suspeição generalizada de que todos e cada um poderiam estar espionando para o inimigo. Em seu voto, escreveu o Justice Black que "a cidadania traz consigo suas responsabilidades além de seus privilégios, e em tempo de guerra o fardo é sempre maior". Afirmou, assim, que o confinamento de *Korematsu* correspondia - não a uma discriminação contra ele - mas a um esforço de guerra no sentido de impedir a espionagem japonesa em território norte-americano. É possível tentar compreender esta

O ativismo é primo da judicialização. Frequenta os mesmos ambientes, mas não tem exatamente as mesmas causas

decisão dentro do contexto adverso da guerra, mas não justificá-la. Vale dizer: é possível entendê-la, mas não defendê-la.

**Professor Souto:** Quem é mais conservador William Rehnquist (enquanto presidiu a Suprema Corte) ou John Roberts, o atual Chief Justice?

**Professor Barroso:** É cedo para fazer essa comparação. Rehnquist presidiu a Corte por quase 20 anos, ao passo que Roberts está lá há pouco mais de três. Mas penso que a Corte Rehnquist representará mais para a agenda conservadora do que a Corte Roberts. Em primeiro

lugar, Rehnquist tinha uma posição ideológica mais nítida e até alguma ambição teórica, ao passo que Roberts parece mais pragmático na condução da Corte, é mais preocupado em produzir consenso, o que naturalmente conduz a uma posição mais moderada. Segundo, porque os tempos mudaram. Rehnquist presidiu a Corte durante a era Reagan e Bush, com o intervalo de Clinton, que fez duas nomeações para a Corte, sem afetar substancialmente o equilíbrio vigente. Roberts presidirá na era Obama, marcada por uma visão mais aberta e liberal. O contexto político e social, aliado às novas nomeações, certamente empurrarão a Corte da direita para o centro. Talvez até um pouco mais para a esquerda, dependendo do número de vagas que se abram.

**Professor Souto:** A juíza Sonia Sotomayor, escolha do Presidente Obama para o lugar de Justice David Souter, será crucial para a manutenção de decisões como *Roe v. Wade*?

**Professor Barroso:** Se vier a ser confirmada pelo Senado, como é provável, Sonia Sotomayor deverá garantir a manutenção da decisão em *Roe*. Na verdade, nem mesmo nos períodos mais conservadores da Suprema Corte nos últimos anos, se conseguiu reverter esse precedente que legitima o aborto até o terceiro mês de gestação. Porém, em inúmeras outras decisões, a Corte restringiu esse direito, sobretudo aos mais pobres, validando leis que proibiam o financiamento público de abortos, isto é, para fazer uma analogia com o Brasil, que ele fosse realizado na "rede pública" de saúde. Muitos estados fizeram isso. Outros passaram a exigir certas notificações e autorizações prévias, que igualmente dificultavam a liberdade de quem queria realizar a interrupção da gestação. A presença dela poderá conter esse impulso restritivo, que pela criação de restrições e dificuldades, dificultam o exercício do direito. ■

# Advocacia Pública e política, parceria profícua



*A atuação do Advogado da União Raimundo Ribeiro na Câmara Legislativa do Distrito Federal é um bom exemplo de mandato parlamentar a serviço da cidadania. Ribeiro conduz seu cotidiano na política baseado nos mesmos princípios que sempre nortearam sua trajetória profissional e classista. O advogado público já foi professor universitário, assessor jurídico na Câmara Federal e delegado do Patrimônio da União. Entre as atividades representativas de classe e associativas, destaque para o exercício dos cargos de vice-presidente e secretário-geral da ANAJUR (Associação Nacional dos Membros das Carreiras da Advocacia-Geral da União) e de vice-presidente jurídico da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil.*

Logo que assumiu o mandato na Câmara Legislativa, Ribeiro licenciou-se para atender a convocação do governador do Distrito Federal, José Roberto Arruda, que o nomeou secretário de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania. No balanço de sua passagem pela Secretaria, chamam atenção iniciativas voltadas para os setores mais excluídos da sociedade como a lei que reserva 2% das vagas no mercado de trabalho para egressos do sistema penitenciário. A Praça do Cidadão, que concentra órgãos de prestação de serviços para atendimento exclusivo a portadores de necessidades especiais, e a criação dos Núcleos de Atendimento à Mulher foram também resultado da gestão de Raimundo Ribeiro na Secretaria.

## De volta à Câmara

Depois de um ano e meio no Executivo, o deputado retornou ao Legislativo para “mostrar que o objeto, o alvo de qualquer serviço público é o cidadão”. Ele ressalta dois projetos de sua autoria focados na preocupação de assegurar cidadania. Uma das proposições trata do estímulo à internação domiciliar com a contrapartida do estado de isentar o paciente do pagamento da energia elétrica decorrente do uso de aparelhos hospitalares. “As vantagens da internação domiciliar são muitas. Ficar em casa com a família ajuda

na cura e o paciente fica afastado do risco da contaminação hospitalar”.

Outro projeto, que Ribeiro apresentou em parceria com o deputado Chico Leite, que é membro do Ministério Público do DF e Territórios, estabelece o prazo de 48 horas para que o governo cumpra a obrigação de fornecer medicamentos de alto custo a pacientes carentes e com baixo poder aquisitivo.

## Advocacia Pública e Legislativo

Como servidor de carreira da Advocacia-Geral da União, Ribeiro já servia ao público. A missão continua presente no seu dia-a-dia, mas com a roupagem de um mandato eletivo. Na avaliação dele, “é muito mais difícil com um mandato porque, aparentemente, tem-se o poder da mudança, mas esse poder é só aparente mesmo. Na verdade, como advogado da União na repartição pública, eu tinha o poder de atender bem porque estava na execução direta. Agora, estou basicamente na formulação da política”.

E completa: “na Secretaria de Justiça, também me desgastei muito com a máquina administrativa porque é muito difícil você conscientizar alguns servidores que o cidadão é o personagem principal do filme”. Mas isso, segundo Ribeiro, só será revertido com uma mudança cultural porque, “infelizmente, a administração pública nasceu dessa forma: com os agentes

públicos se sentindo mais importantes do que o cidadão”.

Como parlamentar, Ribeiro revela ter “muita satisfação em poder atender diretamente”, referindo-se ao contato com as pessoas. “A solução do problema nem sempre vem, mas a gente se empenha, abre portas. De um modo geral, contudo, o cidadão do Brasil ainda está muito desassistido”.

## Justiça Fiscal

A falta de assistência ao cidadão está diretamente relacionada à ausência de Justiça Fiscal, na opinião de Raimundo Ribeiro. “O Estado criou a atividade financeira para arrecadar recursos da população e reverter isso em serviços. Esse é objetivo principal. E o que acontece? Você só tem Justiça Fiscal quando distribui esses recursos de modo a atender o objetivo principal. Infelizmente, no Brasil, começamos a onerar de forma excessiva o contribuinte”. O deputado defende que o País repense o papel do Estado e dos serviços que presta. Onde está a Justiça Fiscal, questiona Ribeiro, quando um pai precisa ficar três noites em filas para poder matricular seu filho na escola pública? “E a universalização do ensino é um direito constitucional”, reitera o parlamentar lembrando que a Constituição Cidadã está prestes a completar 21 anos sem que vários direitos garantidos pela Carta Política ainda tenham sido efetivados. ■

# Ipea, um novo papel

O Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada (Ipea), desde a posse do economista e professor Márcio Pochmann, vem passando por importantes transformações, com o redirecionamento das linhas de pesquisas. Em lugar da lógica fiscalista, focada na crítica ao aumento da despesa, o órgão tem debatido o papel e a importância do Estado na formulação e implementação de políticas públicas, assim como o impacto dessas políticas nas arenas regulatórias, distributivas e redistributivas. Pochmann tem sido um dos mais ativos debatedores dos problemas estruturais e conjunturais do País. Ele falou à reportagem da Revista Justiça Fiscal sobre as causas e efeitos da crise, o tamanho da máquina pública, o emprego e também a campanha do SINPROFAZ sobre o funcionamento e a forma de arrecadação dos tributos no País.

## Justiça Fiscal

A Justiça Fiscal possui duas pernas, a da receita e a da despesa. Ela não acontece apenas na arrecadação, mas também no gasto. A justiça na forma de arrecadar é um dos elementos constitutivos do padrão de desenvolvimento de um País. Existe, no caso brasileiro, uma brutal injustiça na tributação, que onera fundamentalmente o mais pobre. O gasto em nosso País, de certa forma, tem sido mais redistributivo que a arrecadação.

Há uma enorme ignorância a respeito de como funcionam os tributos e como se arrecadam os impostos no País. Só com uma sociedade informada e consciente haverá pressão social por uma reforma tributária que leve à justiça fiscal. Existe espaço para o tema da justiça tributária e os sindicatos são fundamentais nesse processo.

## Emprego

Depois de muito tempo em que o Brasil praticamente não crescia, como foi na década de 90, o País teve, nos últimos quatro anos, um ciclo no



qual não apenas o crescimento foi maior como também os seus resultados, de certa forma, foram melhor partilhados em termos de avanços sociais. Houve melhor redistribuição de renda, expansão do emprego, melhor estruturação do mercado de

trabalho e até redução na taxa de desemprego. Essa trajetória, entretanto, foi provisoriamente interrompida pela contaminação do Brasil pela crise internacional, a partir de outubro de 2008.

A análise do comportamento do mercado de trabalho evidencia que, a partir de outubro, houve uma forte regressão na geração de empregos formais. Isso ocorreu até mesmo em janeiro deste ano e a partir de fevereiro há uma lenta recuperação. Os últimos dados existentes, relativos ao mês de abril, mostram que o País já está gerando emprego, ainda que em número equivalente apenas a um terço de empregos gerados para o mesmo mês no ano passado. Mas estamos muito longe das necessidades de emprego para aqueles que chegam ao mercado de trabalho.

## Causas e natureza da crise

A crise financeira não tem como única causa a ausência de regulamentação do sistema financeiro, como afirmam os analistas e presidentes dos países centrais. Na

opinião de Pochmann, a crise é estrutural e suas raízes estão centradas no tripé inovações financeiras, terceirização e commodities.

Para ele, as inovações financeiras, que foram sendo constituídas ao largo de qualquer regulação, permitiram que formas de aplicação não financeiras, através de derivativos, se dessem sem estar contabilizadas nos próprios orçamentos, nos próprios balanços, criando um falso ambiente de prosperidade. O desafio hoje é constituir um novo padrão de financiamento de médio e longo prazos em substituição aos derivativos.

Outra causa da crise, relacionada ao padrão de produção asentado na terceirização, levou ao deslocamento da produção de um país para outro com custos diferentes, e ao rebaixamento da renda dos trabalhadores de países produtores a partir da ameaça de transferência da produção para outras localidades, com custos mais baixos. Isso, segundo o presidente do Ipea, levou a população a manter o seu nível de consumo não mais com a renda do trabalho, mas sim com base no endividamento.

Por fim, a problemática dos commodities, que fizeram com que muitos países se especializassem em produtos com baixo valor agregado, basicamente para participar desse mundo em que você produz bens de baixo valor agregado, renumera pouco a população, na verdade criando uma especialização que é muito dependente desse ciclo de expansão.



A crise é estrutural e suas raízes estão centradas no tripé inovações financeiras, terceirização e commodities

### Tamanho da máquina pública

A visão neoliberal criou o mito de que no Brasil existem funcionários em demasia, que o Estado é enorme, está inchado. Quando se faz uma análise, considerando quem são os funcionários públicos no Brasil e se compara com o total de ocupados, percebe-se, na verdade, que não há número em demasia, pelo contrário, faltam funcionários públicos.

A crítica ao Governo Lula, que está ampliando o número de concursos, é equivocada e parte da visão conservadora de que o Estado está permeado de funcionários que não fazem

nada. Mas, quando se analisa a composição dos funcionários públicos, se percebe que 70% deles praticamente são constituídos de profissionais vinculados às áreas de saúde, educação e segurança. Quer dizer, todo o argumento que diz que precisaria cortar ainda mais o gasto, sobretudo de funcionários públicos, equivale a dizer que o povo não tem necessidade de educação, saúde e segurança de qualidade fornecidos pelo Estado.

Temos uma longa batalha pela frente, que é recuperar o papel do Estado no Brasil e, mais do que isso, refundá-lo em novas bases porque acreditamos, inclusive, que a forma com que o Estado funciona hoje não é contemporânea para os desafios do século XXI. Nós temos um estado organizado por setores quando, na verdade, a problemática atual envolve uma ação matricial, uma concepção totalizante dos problemas. ■

# A crise econômica mundial sob uma perspectiva teórica



Bradson Camelo\*

Roberto Campos (aproveitando uma metáfora de Coleridge), ao dizer que a Ciência Econômica era uma lanterna de popa, quis dizer que a Economia ilumina o caminho já percorrido, que um economista age como se estivesse dirigindo um carro a olhar pelo retrovisor. É exatamente este olhar para o passado que permite entender (e cria previsões/cenários de possibilidades) o futuro.

Assim, para analisar a atual crise econômica mundial, deve-se iluminar o caminho passado com um pouco de teoria, discutindo e comparando as semelhanças e as diferenças existentes entre as crises, incluindo as soluções já aplicadas.

Alerta-se que, neste texto, as análises econômicas sobre as crises tentam ser isentas do aspecto político-sociológico sobre o capitalismo e suas crises periódicas.

## 1 – Teoria das crises

Desde o século XVIII, muitos falam de crises cíclicas no capitalismo (ou ciclos do comércio), porém, poucas linhas de pensamento avançaram em descobrir seus reais motivos. Possivelmente a linha que mais desenvolveu o assunto foi a Marxista, pois, segundo Marx, as crises ocorrem devido às contradições internas do capitalismo.

Dos estudos Marxistas sobre os ciclos econômicos, sobressaltam duas teorias de periodização das crises (teoria do ciclo de Juglar e teoria do

ciclo de Kondratiev) e quatro teorias de explicação da essência da crise (teoria da superprodução, teoria do subconsumo, teoria da anarquia da produção e teoria da lei geral de queda do lucro capitalista).

Quanto à periodização dos ciclos, Juglar, ao estudar a economia europeia em um corte de cerca de 150 anos, percebeu que a cada período entre 7 e 11 anos a economia desacelerava (mas nem sempre chegava a entrar em recessão) – são as ondas curtas e mais suaves; por sua vez, o economista russo Kondratiev, analisando período similar, diagnosticou que a cada lapso entre 50 e 60 anos ocorria uma crise significativa nas economias – são as ondas longas e mais abruptas.

Em discussão perfunctória sobre as teorias de fundamento das crises, pode-se entender que a teoria da superprodução (desenvolvida por Kautsky) afirma que as crises ocorrem devido a um grande aumento da produção que não teria correspondente aumento da demanda; a teoria do subconsumo (estudada inicialmente por Rosa Luxemburgo) entende que a origem da crise se dá com a redução do consumo das empresas e das massas de trabalhadores; a teoria da anarquia da produção (defendida por Tugan Baranovsky, mestre de Kondratiev) imputa o início das crises à falta de planejamento coletivo do sistema capitalista; por fim, a teoria da lei geral da redução da lucro capitalista

(criada por Paul Sweezy) diz que a crise ocorre porque há uma 'lei geral' (do modelo marxista) que implicaria uma redução do lucro devido a queda da mais valia relacionada à intensificação da produção.

Sem entrar em muitos detalhes e rigores, adotar-se-ão as terminologias marxistas para a classificação do capital e para a crise de superprodução, por serem as expressões mais difundidas.

## 2 – Semelhanças e diferenças entre as crises de 1929 e a atual

A crise de 1929, assim como a atual, foi precedida de um período de crescimento e fartura. Não obstante, as produções industriais (e comércio) estavam começando a ter dificuldade de vendas, nos Estados Unidos, desde o final de 1928, potencializada pela recuperação da produção europeia. Devido a isto, houve uma brusca ruptura do crescimento econômico e um aumento radical dos desempregados fazendo com que estes não tivessem mais condição de consumir.

Apesar de haver decréscimo industrial desde julho de 1929, a crise teve seu estopim detonado na semana do dia 24 de outubro, conhecida como a quinta-feira negra, em que as ações na bolsa de Nova York caíram mais de 80%, lançando medo em todos os setores da economia. Como foi dito, a principal razão desta recessão parece ter sido o excesso de produtos das empresas

americanas que não encontravam uma demanda crescente, pois a Europa estava diminuindo suas importações devido ao restabelecimento de suas indústrias. Assim, houve uma grande produção industrial e agrícola (grandes forças-motriz da economia americana e mundial) de modo que não havia demanda (consumidores) suficiente. Isto fez com que muitas empresas não pudessem pagar suas dívidas e fossem levadas à bancarrota, gerando uma grande inadimplência que teve repercussão em outras empresas credoras.

Os números da grande depressão são incomparáveis com esta ou qualquer outra crise econômica. Alguns dados podem expor esta situação, por exemplo o comércio mundial foi reduzido em mais de 70%, os fluxos de empréstimos internacionais ficaram diminuídos em mais de 90%, o percentual de desemprego norte americano passou de 4% (pré-crise) a 27% (em 1932), o produto industrial foi reduzido em mais de 50% nos EUA e houve uma recuo de cerca de 25% do Produto Interno Bruto deste país.

Por sua vez, a atual crise teve início declarado em 2008 (apesar de o problema do subprime ter começado algum tempo antes) quando algumas das instituições financeiras mais respeitadas do mercado mundial (como o Lehman Brothers e a AIG) tiveram que pedir apoio do governo ou fechar as portas. A principal razão para esta crise foi o excesso de crédito para devedores insolventes (de alto risco – subprime) que chegou



ao ponto de levar à falência muitas empresas. O problema desta crise não se deve a uma superprodução do capital industrial ou do capital comercial, mas sim a um abuso do capital financeiro (excessos de empréstimos financiamentos de alto risco) que rompeu com sua possibilidade de reprodução, fazendo com que todo o sistema financeiro ficasse muito frágil.

Estes empréstimos de alto risco, conhecidos como sub-prime, fizeram com que o ciclo do capital financeiro (que se completa com o pagamento do empréstimo acrescido dos juros) ficasse mais vulnerável, gerando, assim, os elementos suficientes para o início da

crise (impedimento de continuação dos ciclos do capital).

Com o gérmen da crise no seio do setor financeiro, a disseminação por outros setores foi inevitável devido ao grande fluxo de capital e de ações entre as empresas que servia para compartilhar o risco

(minimizando os riscos setoriais e potencializando o risco sistêmico). A idéia é bem simples: as empresas tinham participações em empresas de outros setores para diversificar e se proteger de um problema no seu setor. Ocorre que quando aumentou o número de quebras, empresas que eram de outras áreas (que não atuavam no setor financeiro, ou mesmo que eram deste mas não trabalhavam com o subprime) passaram a ter problemas, fazendo com que o mesmo sistema de diluição de risco fosse um catalizador para crise (efeito dominó) e gerasse uma desconfiança generalizada da área financeira (onde a confiança é essencial, tendo em vista se trabalhar com papéis que representam bens – derivativos).

Desta forma, estão marcadas as diferenças em termos numéricos (a crise atual só é comparável a dos anos 70 – crise do petróleo – e não à grande recessão) e a verdadeira essência de cada uma das crises que é completamente diferente uma da outra, pois a grande depressão foi originada pelo capital industrial e pelo comercial de modo que a superprodução destes capitais gerou a crise sistêmica, enquanto que a crise atual tem como principal motivo a superprodução do capital financeiro.

O problema desta crise não se deve a uma superprodução do capital industrial ou do capital comercial, mas sim a um abuso do capital financeiro

### 3 – Soluções para crise

A crise de 1929 só foi solucionada através da receita keynesiana que se baseava na presença do Estado na economia, esta participação foi fruto de um “novo acordo” (new deal, do Presidente Americano Franklin Roosevelt) do governo com sociedade, superando o modelo anterior de Estado (baseado no “Square Deal” de Theodore Roosevelt). O plano não era meramente assistencialista, apesar de ter um pequeno viés incidental (para reduzir pressões sociais).

O crescimento baseava-se no aumento do gasto público (consumo do governo) e do emprego (público ou privado), aumentando a renda da população e também surtindo efeito psicológico positivo em dar emprego e não somente o dinheiro, impelindo as famílias a aumentar o seu consumo. Todo este crescimento da demanda (do governo e das famílias) fez com que a economia voltasse a crescer.

A solução keynesiana foi extremamente eficiente para combater a grande recessão porque o Governo decidiu demandar alguns dos produtos que haviam em excesso e, ao mesmo tempo, gerou empregos diretos que também elevou o consumo das famílias

Surgem algumas perguntas: será que esta mesma solução resolveria a presente crise? As medidas tomadas pelos países envolvidos resolverá a crise?

Como as causas são diferentes, a forma de resolver deve ser diferente (é como uma mesma doença que possa ser causada por vírus ou por bactéria – os remédios costumam ser distintos).

Neste sentido, os governos estrangeiros (nos países desenvolvidos) apresentam planos diferentes da solução keynesiana clássica. Estes planos tentam gerar um



aumento do consumo do capital financeiro (via compra de ativos), pois a maior parte do dinheiro dos pacotes não é para aumentar o consumo dos bens e serviços tradicionais, mas sim os bens financeiros. Não se sabe, ainda, se isso fará com que as empresas e as famílias readquiram confiança no mercado financeiro...

Por sua vez, o Brasil está sofrendo mais no mercado de bens e serviços (não financeiros) – especialmente commodities – por falta de fluxo de capitais estrangeiros e diminuição de exportações. Assim, as medidas do governo de estímulo keynesiano típico, através do Plano de Aceleração do Crescimento, parecem adequadas para reaquecer a economia brasileira. Salienta-se que a crise internacional não afetou o Brasil da

mesma forma que nos outros países porque o sistema financeiro brasileiro é bem estruturado e protegido (grande parte devido ao PROER – modelo que está sendo copiado em alguns países nesta crise).

Enfim, não sabemos como será resolvida esta crise e como o capitalismo restará depois. Eric Hobsbawm disse que “a grande depressão destruiu o liberalismo econômico por meio século”, então muitos devem se perguntar por quanto tempo o liberalismo permanecerá esquecido desta vez? Espero que não muito, mas isso é assunto para uma outra conversa... ■

*Procurador da Fazenda Nacional e Economista. Especialista em Direito Tributário e Doutorando em Direito pela Universidad de Buenos Aires - Argentina*

# O presidente Lula, a instrução normativa, os paraísos fiscais, o G20 e a História

“Nossas propostas incluem o fim dos paraísos fiscais. Eles representam o aliado fundamental do crime organizado internacional, do narcotráfico, da corrupção e do terrorismo. Não é possível combater eficazmente essas manifestações perversas, sem atacar a retaguarda financeira que nunca lhes faltou.” Presidente Lula, em recente evento sobre o Brasil patrocinado pelos jornais “Valor Econômico” e “The Wall Street Journal”.

Na última reunião do G20, grupo das vinte maiores economias do mundo, o presidente Lula teve como principal bandeira o fim dos paraísos fiscais. Para materializarmos a vontade do presidente da República, no âmbito doméstico, basta começarmos pela imediata alteração da Instrução Normativa RFB nº748, de 28 de junho de 2007, que disciplina a inscrição no Cadastro Nacional Pessoa Jurídica (CNPJ) das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior.

No atual quadro, ao contrário do que acontece com as sociedades comerciais brasileiras, que têm que identificar todos os seus sócios e administradores, existe o sigilo avaliado pelo próprio Estado brasileiro, quanto à composição societária das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. De fato, o artigo 15

da Instrução Normativa RFB nº748 excepciona a não apresentação do quadro de sócios e administradores (QSA) para as pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. Assim, essas empresas conseguem obter a inscrição no CNPJ e passam a atuar no país sem identificarem os seus sócios e administradores. Precisam apenas indicar um procurador, que, muitas vezes, é apenas um “laranja”, sem qualquer relação profissional ou comercial com a pessoa jurídica domiciliada no exterior.

Pior, atualmente, exige-se das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior somente um documento equivalente ao ato constitutivo. Isso quer dizer: mera declaração emitida por entidade pública de paraíso fiscal com o nome da empresa, data de abertura, natureza jurídica, objeto social e endereço. Esse documento é inidôneo para a identificação de administradores e sócios pessoas físicas. Depois, o Conselho de Controle das Atividades Financeiras (COAF) solicita informações para a mesma entidade pública de paraíso fiscal, quase sempre, sem resposta.

Ora, se no Brasil a constituição das sociedades comerciais deve cumprir os requisitos legais mínimos, tais como a apresentação de estatutos sociais ou contratos sociais,

com muito maior razão devemos exigir, pelo menos, os mesmos documentos das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior.

Os princípios gerais da atividade econômica previstos no artigo 170 da Constituição Federal, notadamente os relativos à soberania nacional e à livre concorrência, são flagrantemente desrespeitados pelo sigilo ensejado às pessoas jurídicas domiciliadas no exterior. A soberania nacional é atingida, quando o sigilo impede a identificação da autoria de crimes cometidos sob o manto de empresas “fantasmas” criadas em notórios paraísos fiscais. Por sua vez, a livre concorrência é eliminada, quando o não recolhimento de tributos é acobertado pelo anonimato e pela impossibilidade de responsabilização dos sócios e administradores na cobrança de dívidas fiscais.

Assim, se o presidente Lula quer mesmo materializar o que disse na reunião do G20, pode começar pela alteração da referida instrução normativa, igualando os estrangeiros aos contribuintes brasileiros, bem como pode determinar a completa varredura em todos os demais atos normativos infralegais, que eventualmente beneficiem esse tipo de atuação econômica nefasta das empresas offshore.

Essas medidas administrativas simples terão o condão de combater a sonegação fiscal e a lavagem de dinheiro, entre tantas outras atividades ilegais ligadas à utilização de empresas offshore no quadro societário de empresas “fantasmas” no Brasil. Desse modo, inverte-se um importante ônus: em vez de correremos atrás de quebras de sigilos intransponíveis, passamos a exigir das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior que pretendam atuar no país a mesma transparência que exigimos dos contribuintes brasileiros.

Nunca antes na História deste país, relativamente simples alterações de atos normativos infralegais terão tido tamanho impacto no combate à lavagem de dinheiro e à sonegação fiscal. Ressalte-se que tais medidas independem de difíceis acordos políticos no Congresso Nacional ou mesmo de negociações diplomáticas meridionais.

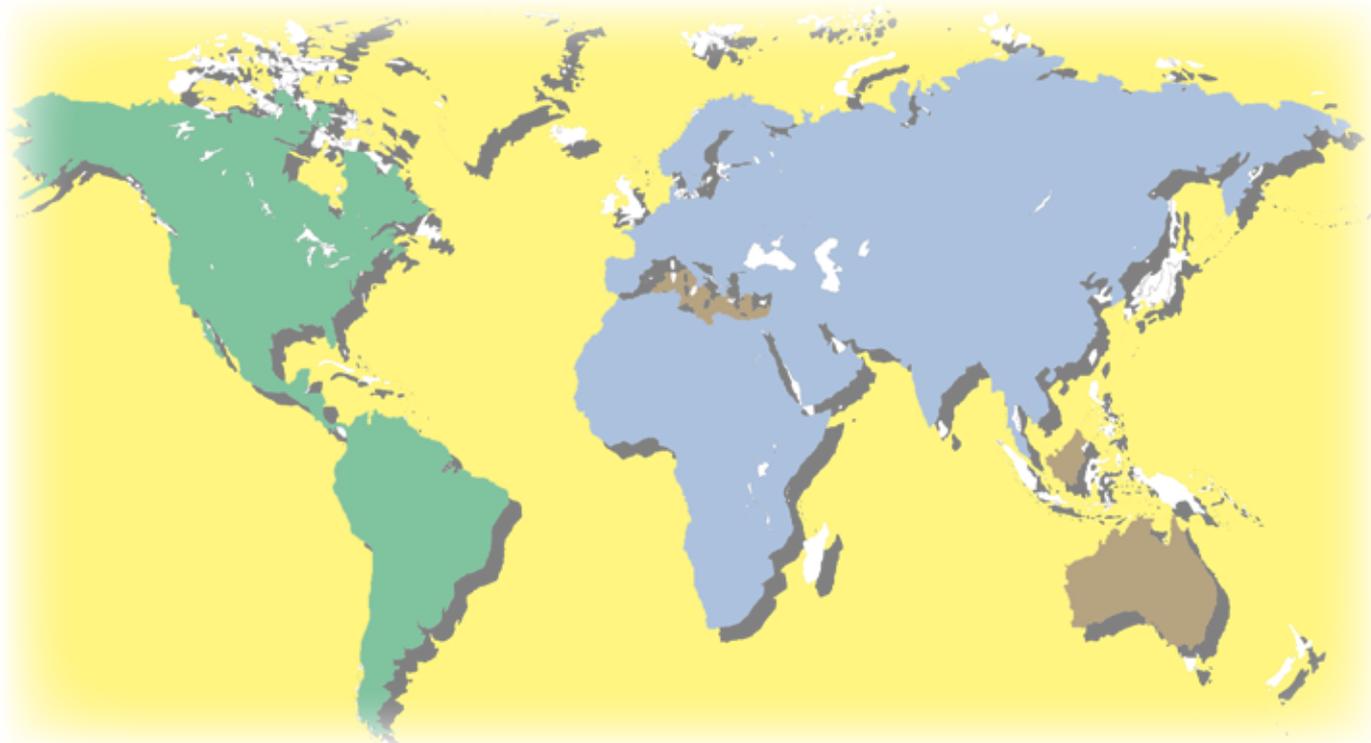
Sublinhe-se, simplesmente, estaremos igualando administrativamente os estrangeiros que pretendam participar da atividade econômica no Brasil com os contribuintes brasileiros, na direção da almejada justiça fiscal. Pois uma coisa é a facilidade para a abertura de empresas offshore em paraísos fiscais à nossa revelia; outra coisa é a nossa permissividade administrativa ao conferirmos inscrição no CNPJ para que empresas offshore constituídas em notórios paraísos fiscais atuem livremente no Brasil.

Portanto, impõe-se a alteração da Instrução Normativa RFB nº748 para exigirmos a identificação do quadro de sócios e administradores, bem como o depósito de tantos contratos sociais ou estatutos sociais quantos sejam necessários para a identificação de todos os administradores e sócios pessoas físicas

das pessoas jurídicas domiciliadas no exterior, sob pena de declaração de inaptidão para a obtenção de nova inscrição no CNPJ e para a regularização das inscrições já existentes. Da mesma forma, faz-se necessária a varredura completa nos demais atos normativos infralegais sobre a matéria, sob pena de desperdiçarmos a liderança e o verbo presidenciais, ao sermos golpeados pela inércia na feitura da lição de casa com prejuízos evidentes para o papel do Brasil na construção de uma nova ordem econômica mundial sem paraísos fiscais. ■

*Heráclio Mendes de Camargo Neto é Procurador da Fazenda Nacional, mestre em Direito pela Universidade de Sheffield, Inglaterra.*

*Filemon Rose de Oliveira é Procurador da Fazenda Nacional, Diretor Jurídico do SINPROFAZ.*



## Dia Nacional da Justiça Fiscal em debate na Câmara

A campanha do SINPROFAZ pela criação do Dia Nacional da Justiça Fiscal ganhou voz na Câmara dos Deputados com a realização de audiência pública na Comissão de Finanças e Tributação. A reunião ocorreu em 17 de março, dia proposto pelo Sindicato para que o País comemore anualmente a data.

O requerimento para promoção da audiência foi apresentado pelo deputado Virgílio Guimarães (PT/MG). O parlamentar mineiro e outros 15 deputados compareceram à reunião presidida pelo deputado Vignatti (PT/SC). Procuradores da Fazenda, operadores do Direito e estudantes lotaram a sala de reuniões da Comissão de Finanças em incontestável demonstração de apoio à iniciativa do Sindicato. Representantes das entidades que integram o Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal também atenderam ao convite do Sindicato: o presidente da ANAUNI, André Alcântara; o presidente da APBC, Danilo Takasaki; o secretário-geral da ANPAF, Ricardo Franco Neto; e o secretário-geral do Fórum, Jorge Messias.

A mesa diretora da sessão foi composta pelo presidente do SINPROFAZ, João Carlos Souto; o Advogado-Geral da União Substituto, Evandro Gama; o presidente do ETCO André Franco Montoro Filho; o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Luís Adams; e o vice-presidente do Conselho Federal



da OAB, Vladimir Rossi. Todos os membros da mesa fizeram uso da palavra, elogiando a iniciativa da Semana Nacional da Justiça Fiscal e do Dia Nacional da Justiça Fiscal.

Nos pronunciamentos, os deputados presentes sugeriram que no próximo ano seja feito um movimento ainda maior com participação das duas Casas Legislativas e envolvimento da sociedade.

Além dos nomes já citados, participaram da audiência os seguintes deputados: Pepe Vargas (PT-RS), Paulo Rubem Santiago (PDT-PE), Júlio César (DEM-PI), Eduardo Amorim (PSC-SE), Gladson Cameli (PP-AC), Marcelo Castro (PMDB-PI), Rodrigo Rocha Loures (PMDB-PR), Vicentinho Alves (PR-TO), Guilherme Campos (DEM-SP), Ilderlei Cordeiro (PPS-AC), Júlio Semeghini (PSDB-SP), João Dado (PT-SP), João Oliveira (DEM-TO) e Adilson Soares (PR-RJ).

Em debate profícuo, “o SINPROFAZ e a Carreira de Procurador da Fazenda Nacional plantaram uma semente e foram protagonistas ao propor uma agenda polêmica, positiva, simpática, instigante”, avalia o presidente João Carlos Souto. “Ocupamos espaço. Desfraldamos uma bandeira. Não inventamos a roda, mas estamos convidando a sociedade brasileira a uma reflexão, concentrada numa data, mas não exclusivamente nela”.

## Justiça Fiscal: Sindicato promove seminários regionais

Em continuidade à divulgação da campanha pela criação da Semana e do Dia Nacional da Justiça Fiscal, o SINPROFAZ promove seminários regionais com a participação de Procuradores da Fazenda, membros de carreiras da Advocacia Pública, magistrados e outros operadores do Direito que se engajam no debate do tema. O evento já passou pelos estados de Pernambuco e São Paulo.

### Seminário em Recife

A cidade de Recife sediou o I Seminário Regional Justiça Fiscal e Advocacia de Estado. O evento ocorreu no dia 22 de maio e cumpriu o objetivo de inserir a Semana Nacional da Justiça Fiscal em terras pernambucanas. Na oportunidade, o presidente do SINPROFAZ, João Carlos Souto, fez o lançamento da Revista Justiça Fiscal e propôs uma reflexão de forma concentrada sobre o Sistema Tributário Nacional, sugerindo alternativas.

O desembargador federal Francisco Cavalcante, o deputado federal Paulo Rubem Santiago e o colega PFN Francisco Tadeu Barbosa de Alencar, atualmente exercendo o cargo de Procurador-Geral do Estado de Pernambuco, proferiram palestras que conquistaram a atenção de todos. O Procurador-Regional da Fazenda Nacional na 5ª Região, João José Ramos da Silva, também marcou presença no seminário.



### Seminário em São Paulo

Com o tema Justiça Fiscal e Função Institucional da PGFN, o SINPROFAZ promoveu seminário na cidade de São Paulo no dia 26 de maio. Além dos debates, houve o lançamento da primeira edição da Revista Justiça Fiscal.

Após a abrir o evento, o presidente do Sindicato, João Carlos Souto, coordenou a programação de palestras e debates. O Princípio Tributário da Concorrência Econômica Equilibrada foi o tema da palestra do Procurador Regional da Fazenda Nacional em SP/MS, Agostinho do Nascimento Netto.



Transação Tributária e Efetividade da Execução Fiscal também foram os assuntos abordados nas exposições das colegas Procuradoras da Fazenda Helena Marques Junqueira e Rita Dias Nolasco, respectivamente.

### Sugestão Legislativa

No dia 19 de maio, o SINPROFAZ apresentou Sugestão Legislativa na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados propondo a criação da Semana Nacional da Justiça Fiscal e o Dia Nacional da Justiça Fiscal. A sugestão do SINPROFAZ foi numerada no colegiado como SUG 151/2009 e a relatoria da matéria foi distribuída ao deputado Pedro Wilson (PT/GO).

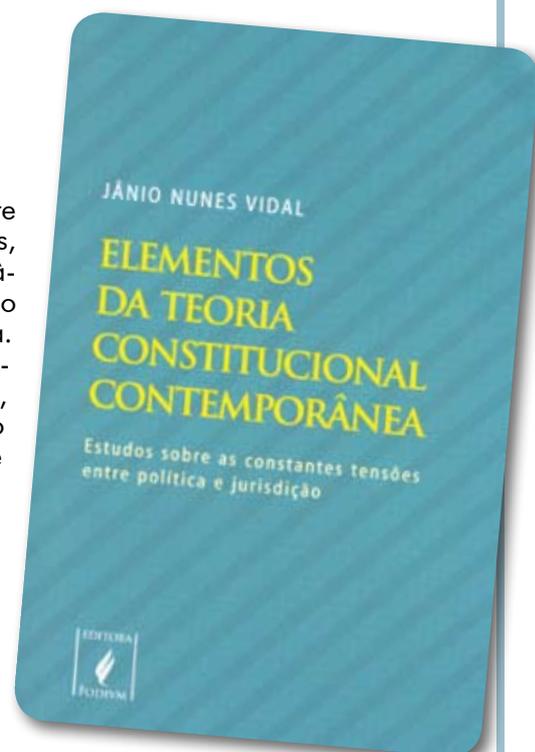
Título: Elementos da Teoria Constitucional Contemporânea

Autor: Jânio Nunes Vidal

Editora: Juspodivm

192 páginas

Elementos da Teoria Constitucional Contemporânea: estudos sobre as constantes tensões entre política e jurisdição aborda uma das mais, senão a mais importante questão da teoria constitucional contemporânea que é o conflito entre democracia e constitucionalismo. Segundo o autor, trata-se de conflito para o qual não há solução única e definitiva. Só o estudo constante e o debate qualificado são capazes de colaborar para sua compreensão. A presente obra lança luz, abre espaços, convida o leitor a aventurar-se por esta instigante aporia do nosso tempo. O texto das orelhas do livro, assinado pelo juiz federal Nagibe de Melo Jorge Neto, adianta o desafio a que se lançou o autor em questionar os perigos, limites e possibilidade do controle jurisdicional da constitucionalidade das leis e demais atos do Poderes Executivo e Legislativo. Enquanto muitos festejam as possibilidades do Poder Judiciário como guardião da Constituição, o autor, de forma lúcida, adverte que a Constituição e o próprio Poder Judiciário têm seu esteio no povo. Portanto, debruçar-se sobre a obra é uma oportunidade para estudantes, pesquisadores, profissionais do Direito e leitores de modo geral refletirem com seriedade algumas das principais questões da teoria constitucional contemporânea.



Título: A Destinação dos Tributos aos Direitos Fundamentais

Autor: Danilo Theml Caram

Editora: GM Editora

248 páginas

O sistema jurídico tributário pode servir de instrumento à implementação de direitos fundamentais? Esta é a principal indagação que o autor Danilo Caram busca responder na obra "A Destinação dos Tributos aos Direitos Fundamentais". Para tanto, aborda o conceito de sistema jurídico dentro da ótica do Estado Democrático de Direito, bem como qual a compreensão do poder de tributar. Além disso, investiga os direitos fundamentais e o Direito Tributário, tentando traçar uma linha histórica que viabilize uma melhor percepção desses institutos jurídicos. O autor mostra com clareza "que a destinação da arrecadação dos tributos é elemento essencial e prioritário do Estado Social, auxiliando no cumprimento de seu desiderato maior, que é a promoção de direitos fundamentais". A publicação destina-se a qualquer leitor que pretenda atuar na área tributária.

# PFN comanda Corregedoria com rigor, mas a prudência orienta decisões

O Procurador da Fazenda Nacional Aldemario Araujo Castro assumiu o comando da Corregedoria-Geral da Advocacia da União a convite do ministro da AGU José Antonio Dias Toffoli. O PFN chegou à instituição num momento de mudança de comportamento e culturas. Como órgão superior de direção da AGU, a CGAU precisa atuar alinhada ao processo de transição em curso. É assim que Aldemario tem conduzido a CGAU: influenciado positivamente pelo contexto de reformulação de paradigmas da advocacia pública. Em entrevista para Justiça Fiscal, o Corregedor-Geral chama atenção para a atividade correicional da CGAU, tão importante quanto a atividade disciplinar e a de coordenação do estágio confirmatório. Longe de abrir mão do rigor inerente ao cargo, Aldemario adverte que “cautela e prudência são características intrínsecas de toda ação de controle”.



Corregedor-Geral da Advocacia da União, Aldemario Araujo Castro

Quais são as atribuições básicas da Corregedoria-Geral da Advocacia da União?

Há quatro grandes atribuições. A mais visível é a atividade disciplinar, função inerente às corregedorias no mundo inteiro. Outra atividade muito importante é a correicional, aquela que faz uma espécie de radiografia do funcionamento dos órgãos jurídicos. Existe ainda a coordenação do estágio confirmatório e uma função mais recente, instituída na gestão do ministro Toffoli que é o apoio ao julgamento dos pares.

A atividade correicional é uma peculiaridade da CGAU? Como a função se concretiza?

Nem todas as corregedorias têm essa função. Grosso modo, podemos colocar assim: todas as corregedorias têm função disciplinar, mas apenas algumas corregedorias têm funções além desta. A parte das correições é importantíssima, apesar de menos visível. Levantamos as condições materiais de instalação, a quantidade de funcionários, advogados, o apoio logístico, os equipamentos de

informática, ou seja, fazemos um diagnóstico. Verificamos também como está o relacionamento das unidades com o Poder Judiciário e o volume de processos. Com os dados apurados, produzimos um relatório gerencial de correição que é submetido ao Advogado-Geral. O relatório apresenta sugestões que são cadastradas em banco de dados e informadas diretamente às chefias diretas dos órgãos. No entanto, as sugestões não são vinculantes, só quando o relatório é aprovado pelo Advogado-Geral é

que passa a ser um comando do dirigente máximo da instituição aos integrantes do órgão jurídico. Há uma fase posterior de acompanhamento correicional para verificar se os apontamentos de um relatório aprovado foram seguidos pela unidade diagnosticada. A correição é, portanto, fundamental para checar a eficácia e regularidade do funcionamento jurídico.

Em que órgãos a atividade correicional foi aplicada recentemente?

Ano passado foram feitas correições nas cinco regionais da Fazenda e também as primeiras correições em órgãos de direção superior (PGFN, PGU, PGF, CGU e SGCT). Este ano, estamos fazendo nas cinco regionais da União. Particularmente na minha gestão, adotamos um mecanismo a que chamo de correição transversal, cujo objetivo é avaliar o funcionamento de uma atividade e não de um órgão jurídico. Está em curso, por exemplo, uma correição extraordinária em todas as regionais da PGFN, PGU e PGF e nos órgãos de direção superior para analisar as notas de não interposição de recursos e a atividade recursal dirigida aos Tribunais Superiores. Cada unidade executa isso de um jeito. A disparidade de procedimentos e a ausência de normas criam um ambiente muito complicado.

Como é organizada e qual é a estrutura que a Corregedoria dispõe?

A estrutura da Corregedoria é muito singular. Está baseada somente em Brasília. É um dos poucos

órgãos da AGU que não tem projeções nos estados. Isso é bom por um lado, eventualmente ruim por outro. É bom para a agilidade do órgão, para mantê-lo enxuto e para ficar distante de pressões. É ruim por causa dos gastos com deslocamento. Com o crescimento da AGU, há uma tendência de descentralização da atividade da Corregedoria, até que ponto e de que forma isso

A estrutura da Corregedoria é muito singular. Está baseada somente em Brasília. É um dos poucos órgãos da AGU que não tem projeções nos estados

ocorrerá, só o tempo irá dizer. No projeto de lei orgânica, não se faz descentralização. A Corregedoria cresce, mas em Brasília.

E a estrutura de pessoal?

A Corregedoria é um órgão extremamente enxuto. Há o Gabinete do Corregedor-Geral e duas coordenadorias. A primeira para coordenar a instauração e acompanhar os processos disciplinares. A segunda para cuidar da coordenação do estágio confirmatório e das correições. Temos Corregedores Auxiliares, em

número de cinco, Advogados da União, Procuradores da Fazenda Nacional, Procuradores Federais, Assistentes Jurídicos e o pessoal de apoio administrativo. A estrutura de pessoal reúne 18 advogados e 29 servidores. Importante registrar que a Coordenação de Correições não faz as correições. Atua como um cartório, registrando os relatórios e dando apoio às correições que, na verdade, são feitas pelos corregedores auxiliares.

Geralmente, quais são a origem e conteúdo das denúncias?

Notícias de irregularidades podem ter as mais variadas origens. A notícia de irregularidade pode ser uma denúncia anônima, uma representação no Ministério Público, de um juiz, pode ser de um cidadão, de um colega advogado público, de um chefe. Pode ser identificada também uma irregularidade na atividade correicional. Temos estatísticas do que é mais comum. Qual a origem da maior parte das indicações de irregularidades? A própria AGU, particularmente as chefias. Como existe a Corregedoria e o chefe não tem ascendência disciplinar, as irregularidades têm que ser comunicadas ao Corregedor-Geral, que fará juízo de admissibilidade, se é ou não o caso de abertura de processo disciplinar. Na AGU, os chefes só constatam as irregularidades sem poder tomar iniciativas disciplinares. De certa forma, isso gera um mecanismo de proteção aos advogados públicos. Um chefe com poder hierárquico e disciplinar poderia fazer uso desvirtuado deste poder por razões políticas, pessoais, entre outras. Sobre

o conteúdo das denúncias, a maior parte diz respeito a possíveis falhas na atuação, notadamente as chamadas “perdas de prazo”. Mas há também outro grande conjunto de problemas: as questões de conflito de relacionamento. Apesar de não se manifestarem claramente assim, é perceptível quando diferenças do cotidiano não são administradas.

E os casos mais graves? Na sua gestão, já foram contabilizadas sete demissões realizadas pelo Advogado-Geral da União.

Não existe ninguém imune na AGU. Mas existem faltas e faltas. Para deficiências significativas de atuação e para certos tipos de falhas existem, na legislação, gradações de punições, como a advertência e a suspensão. Temos, entretanto, alguns casos gravíssimos de improbidade administrativa e valimento do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem. Nessas hipóteses, apuradas de forma criteriosa, cabe, como coube, aplicar a penas de demissão. Vale frisar que até o presente momento nenhuma dessas demissões teve reversão judicial.

O que há de ineditismo na sua gestão, além das correções transversais já mencionadas?

Há as sindicâncias patrimoniais que começamos a fazer com auxílio da Controladoria-Geral da União, numa espécie de parceira. O apoio ao julgamento do Advogado-Geral da União também não existia. Entretanto, o que reputo mais importante é a diretriz estabelecida pelo ministro Toffoli quando me convidou para assumir a Corregedoria-Geral



da Advocacia da União. Ele disse: “vim para a AGU com o objetivo de mudar a cultura da instituição, para lançar as bases de uma nova forma de advocacia-pública”. Para exemplificar, comento a tradição que havia de recorrer de tudo. Uma das mudanças de cultura implementada pelo Advogado-Geral está localizada neste ponto. É óbvio que a advocacia pública deve discutir e ser combativa na defesa dos direitos da União em todos os processos, mas isso não significa

dizer que tenha que recorrer de tudo e ir às últimas instâncias naquelas matérias já pacificadas. A Corregedoria, como órgão superior de direção da AGU, precisa estar alinhada a esse movimento, a essa mudança de comportamento da advocacia pública. De nada adiantaria a advocacia pública rever posturas, procedimentos, valores e paradigmas e continuar assistida por uma Corregedoria atuando com uma concepção de 20 anos atrás. ■

# Mudança de postura trouxe resultados para a PGFN

O Procurador da Fazenda Nacional Cláudio Xavier Seefelder Filho personifica a retaguarda de todos os Procuradores da Fazenda que atuam em juízo. No exercício do cargo de Coordenador-Geral da Representação Judicial (CRJ) da PGFN, é responsável pelo órgão orientador e consultivo de dúvidas. Além dessa função geral e nacional, há funções específicas como a atuação in loco no STJ e no STF, orientando e representando a União e a PGFN nas ações judiciais.

A equipe da CRJ é dividida em três coordenações internas. Uma coordenação do consultivo que responde às consultas do País todo e orienta a atuação nacional dos Procuradores. Outra dos processos do STJ e uma terceira que trata dos processos no STF.

Em relação às duas últimas coordenações, Cláudio destaca a mudança de postura implementada em tempos recentes a partir do acompanhamento das sessões, visita a ministros, entrega de memoriais, sustentações orais, enfim, uma atuação proativa que iguala forças com a iniciativa privada.

A passagem de uma advocacia burocrática, protocolar para uma advocacia protagonista já apresenta resultados importantes. Na CRJ desde 2004, o PFN é testemunha desta transformação. Ele cita cinco casos emblemáticos que comprovam o aperfeiçoamento da atuação em juízo da PGFN: crédito-prêmio do IPI, alíquota zero, Cofins na sociedade civil, ADC 18 e IPI para a indústria do cigarro.

“Com essa nova postura, a carreira vem desmistificando o Estado como vilão. Mostramos isso nos tribunais e os ministros passaram



a nos enxergar como uma carreira de Estado que é fundamental na defesa dos interesses daqueles excluídos, daqueles que não têm representação”, avalia o PFN.

Apesar dos avanços registrados nos últimos anos, como o aumento do quadro da CRJ – de 10 PFNs em 2004, o órgão reúne hoje 40 PFNs – há um pleito histórico para

ser atendido: a criação da carreira de apoio que, com certeza, contribuiria para garantir mais eficiência à PGFN.

“Seria um grande salto de qualidade em toda a Procuradoria essa questão da carreira de apoio. É fundamental agora um passo de qualificação na parte de servidores”, pontua Cláudio. ■

# Vocação para atuar na advocacia pública

Nascida e criada no interior de São Paulo, a Procuradora Flávia Caramachi foi para Londrina em 1999 para cursar Direito na Universidade Estadual. Colou grau em março de 2004 e logo passou no exame da OAB. Desde então, passou a dedicar-se integralmente à preparação para concursos públicos. Fez várias provas, para carreiras jurídicas, mas sempre teve tendência às carreiras da advocacia pública. No final de 2005, foi aprovada no concurso da Procuradoria do Estado de São Paulo. Em março de 2006, tomou posse como Procuradora do Estado de São Paulo, exercendo atividades na cidade de Marília até dezembro do mesmo ano. Antes mesmo de entrar em exercício na PGE/SP, Flávia prestou concurso para PFN. Ela lembra que recebeu a notícia da aprovação no primeiro dia de exercício naquela carreira estadual. Em dezembro de 2006, tomou posse na PFN para exercício em São Bernardo do Campo/SP.

## A estréia na PFN

Quando ingressou na seccional de São Bernardo do Campo, a unidade funcionava no prédio da PSFN/Santo André/SP. Flávia e os colegas recém-empossados vivenciaram situação deveras atípica naquela seccional. Além dos problemas que

os PFNs diuturnamente encontram em seu dia-a-dia, aquela unidade experimentava a remoção de todos os seus procuradores, salvo o seccional. “Chegávamos todos, recém ingressos na carreira, para ter nosso primeiro contato com os processos judiciais e administrativos da União,

sem ter a quem recorrer. Enchíamos o sempre pronto Dr. Alexandre Carnevalli de questionamentos, quem, com muita paciência, nos auxiliava”, rememora a PFN. De São Bernardo do Campo, a Procuradora mudou-se para Maringá-PR em maio de 2007. Lá ficou até a remoção para Londrina, em outubro de 2008, onde atualmente está lotada.



## Seccional de Londrina

Em Londrina, há 13 procuradores em exercício para atender nove Varas Federais, aproximadamente 30 comarcas que distam até 200 Km da seccional, além de 17 varas do trabalho. A unidade mantém oito estagiários que trabalham meio-período auxiliando os PFNs nos processos judiciais, três servidores de carreira, dois servidores cedidos de outros órgãos, um motorista e alguns terceirizados, que exercem toda a função administrativa e de apoio aos Procuradores.

Muitas vezes os próprios Procuradores fazem fotocópias, ofícios, entre outros, o que tolhe a atuação mais detidamente na elaboração de teses jurídicas ou maiores esforços na recuperação do crédito tributário.

“Acredito que a criação da carreira de apoio nos permitiria melhor cumprir nossa missão constitucional, incrementando eficiência em nossa atuação”, opina Flávia.

O espaço físico da unidade de Londrina é menor do que a necessidade. São algumas salas alocadas no prédio em que também funciona a Receita Federal. Os gabinetes são divididos por dois PFNs, alguns sem ar condicionado. O pessoal do apoio administrativo fica numa sala em frente às portas dos gabinetes. O arquivo, no subsolo do prédio, está superlotado. Mas, quanto a isso, providências têm sido tomadas para locação de novas instalações.

Infelizmente os problemas estruturais e pessoais de Londrina não são fatos isolados. “Leio, na lista institucional, relatos de colegas descrevendo situações similares”.

### Adaptação a novas realidades

Dadas as condições de trabalho postas, os Procuradores lotados em Londrina atuam de maneira a tornar mais eficiente possível a arrecadação e a defesa da União. No caso de Flávia, ela responde por seis comarcas do interior. Os processos chegam a ela pelo correio. Algumas vezes a PFN precisa se deslocar até as comarcas para acompanhar o andamento dos feitos, para reuniões com juízes e outros serventuários e para algumas audiências.

Desde que tomou posse na PFN, ela atou em três seccionais exercendo atividades distintas. Em São Bernardo do Campo, trabalhava em varas federais não especializadas, recebendo processos de execução e outras ações diversas, ordinárias, mandados de segurança, entre outros. Em Maringá, atendia a Vara Federal de execuções fiscais, com volume de processo bem grande, porém menos diversificado. Em Londrina, atua em comarcas do interior da justiça estadual, com volume um pouco menor de processos, mas num trabalho menos dinâmico.



Para Flávia, a troca de atribuição enriquece a atividade profissional. Quando se passa muito tempo fazendo uma coisa só, a tendência é a acomodação ante a inexistência de novos fatos e desafios. “A cada mudança fui forçada a me adaptar a uma nova realidade de trabalho, para o que despendi algum tempo de estudo e maior concentração”. Essas mudanças, revela, “também implicaram alterações em minha vida pessoal. Cada seccional tem sua realidade, que acompanha, entre outros fatores, as características do local em que se instalam. É deveras rica a troca de experiências com as pessoas com quem você acaba por conviver”.

Para escapar das tensões diárias que o trabalho acaba por acarretar, Flávia procura desenvolver atividades bem diversificadas como aulas semanais de tênis de campo, musculação e também corrida ao ar livre.

### Intercâmbio entre as unidades

A lista institucional é uma importante ferramenta de informação e comunicação entre os Procuradores lotados nas unidades das diferentes regiões. Permite a troca de opiniões, discussão de questões de relevância jurídica e institucional, além de propiciar o intercâmbio de teses elaboradas por outros colegas, um auxílio diante do excessivo número de processos.

Flávia considera que a PGFN, na medida do possível, integra os Procu-

radadores das regionais comunicando, via lista institucional, as decisões de maior vulto. Além disso, ela destaca a importância do Boletim diário para retratar as práticas bem sucedidas e notícias de interesse da carreira. “A interação é feita, sobretudo, por meio digital. Talvez a escassez de recursos e as dimensões continentais do nosso país não lhes permitam fazer de outra forma”.

### Papel do PFN

A Procuradora propõe a realização de campanhas publicitárias para divulgação à sociedade dos números da arrecadação, da importância desta para a consecução de políticas públicas de grande vulto social, do trabalho desenvolvido de maneira especial para a cobrança dos grandes devedores. Ela também acredita que a implementação efetiva da transação, quando isso for legalmente possível, poderá aproximar a sociedade da carreira, pela feita da composição.

Na avaliação de Flávia, o SIN-PROFAZ, ao editar publicações como “Os números da PGFN” e a revista “Justiça Fiscal” tem externado a atuação dos Procuradores, ressaltando seu grande preparo técnico e sua representatividade no cenário das finanças estatais. Isso possibilita à sociedade e, sobretudo ao governo, dimensionar a importância da atuação do órgão. ■

# Mercosul: uma questão de soberania



Sérgio Luiz Rodrigues\*

O Mercosul é hoje um modelo importante de processo de integração no cenário mundial, principalmente pelas repercussões políticas e econômicas que vêm ocasionando no âmbito de sua abrangência territorial, bem como com seus parceiros internacionais.

É que, num momento de crise mundial, em que se discute a regulamentação das relações econômicas, a abrangência do conceito de “mercado global” (globalização), bem como as consequências políticas dessa tendência, se faz importante para que os Estados se posicionem como sujeitos das relações decorrentes dessa nova ordem econômica mundial, cada vez mais focada na sustentabilidade de suas políticas de desenvolvimento.

Porém, apesar de um início promissor, tendo em vista a rapidez com que o acordo visando a sua constituição foi negociado e colocado em prática, o modelo de integração jurídica adotado atualmente pelo Mercosul desperta a atenção também pelo lado negativo, pois reclama a adoção de algumas providências complementares, uma vez que está a apresentar alguns inconvenientes, a grande maioria referente às relações jurídicas.

Dentre outros fatores destaca-se o fato de as normas do Mercado Comum não serem auto-aplicáveis nos territórios dos Estados-membros, exigindo, para esse fim, o socorro aos processos internos de recepção de normas internacionais.

No mesmo diapasão está o desrespeito aos objetivos de uniformização das normas, pelo menos no que diz respeito a alguns aspectos fundamentais do Mercado Comum, tal como, por exemplo, no que diz respeito à primazia da norma organizacional, ou seja, o fato da regra coletiva não prevalecer sobre as individuais, podendo por essas últimas, inclusive, ser revogada ou modificada.

Por fim, cite-se, ainda, que o Mercosul não dispõe de órgãos jurisdicionais, seus conflitos são dirimidos por tribunais arbitrais ad hoc constituídos especificamente para a análise de cada caso concreto, com isso não há a devida harmonização na aplicação e na interpretação da norma, ou seja, qualquer juiz nacional pode deixar de aplicar norma que venha a ferir os acordos comunitários, o que colabora para o surgimento de uma grande dose de insegurança jurisdicional, colocando em risco o próprio processo de integração.

Nesse contexto, está clara a necessidade de uma reforma na estrutura institucional do modelo adotado pelo Mercosul, que está a reclamar uma urgente modificação nas atribuições de seus órgãos, com a revisão e o alargamento de suas competências, visando seja possibilitada a realização de seus objetivos convencionais, principalmente no que diz respeito à questão da integração jurídica.

Essa exigência se fundamenta nas incertezas causadas pela in-

xistência de um órgão com competência jurisdicional abrangente, no sentido não só de promover uma correta interpretação da norma, mas também para que essas normas possam ser aplicadas de forma homogênea, fruto da harmonização, não apenas das normas, mas também dos poderes jurisdicionais.

É que o objetivo de alcançar uma integração econômica exige a adoção de procedimentos claros de harmonização progressiva das legislações individuais. Uma vez atingida essa harmonização, ela necessitará de uma interpretação uniforme, para sua plena e efetiva realização, o que só se dará por meio da implantação de uma jurisdição supranacional.

Em resumo, o processo de integração do Mercosul está ameaçado de não ter a sua implementação concluída, ao menos nos termos pretendidos pelos seus membros, enquanto estiver apoiado numa única e conservadora pilastra política, a inter-governabilidade, a qual é adotada como uma premissa dessa organização em todas as suas esferas de poder, independentemente dos objetivos a serem atingidos ou das obrigações a serem executadas.

Esse modelo, conforme pacífico entendimento da doutrina especializada tem-se mostrado contrário à consecução dos objetivos integracionistas, certo que a harmonização de normas, nos termos adotados pelo Mercosul, ou seja, sem ne-

nhum aspecto de supranacionalidade, está direcionada à consecução de um processo de cooperação, e não, como pretendido pelos integrantes do Mercado do Sul, de uma integração progressiva em busca da formação de uma pretensa comunidade latino-americana.

Não que o caminho da cooperação esteja dissociado das intenções dos membros do Mercosul, mas essa fase do processo de integração já deveria estar ultrapassada, tendo em vista não só as perspectivas traçadas – mesmo em confessando reconhecer serem elas exageradamente otimistas – mas também pelos prazos estipulados para a consecução do mercado comum.

Por outro extremo, também não se requer seja adotado um modelo semelhante ao da União Européia, até porque esse modelo se desenvolveu ao longo de mais de meio século, atravessou crises e tempestades, para alcançar a consecução de seus objetivos.

O que se propõe é o avanço do processo de integração, como forma de moldar a construção de um modelo próprio de integração. Ocorre, porém, que esse processo enfrenta a resistência do conceito clássico de “soberania estatal”, conceito desenvolvido para representar o poder dos Estados. O poder soberano implica, externamente, o reconhecimento da independência e da igualdade recíproca frente aos outros sujeitos internacionais, e, internamente, a supremacia desse poder sobre as vontades internas.

O desenvolvimento da Teoria do Estado moderno criou métodos de repartição desse poder absoluto, como forma de preservar a unidade do Estado como sinônimo de Nação. Surge daí o modelo de Estado Democrático de Direito, baseado no poder como predicado originário do povo.

A partir desse ponto, os con-



ceitos de poder e soberania se cruzam e se intercalam. Sufocados pelas exigências do poder interno, representado pelas necessidades do povo por justiça social, bem como pelas pressões do poder externo, configurada no risco da interdependência político-econômica, os Estados buscam, em se agrupando, uma forma de fortalecimento para se defender dos perigos da dissolução, seja pela anexação externa, seja pela decomposição interna.

Essa integração pode ser realizada por meio da formação de uma comunidade entre Estados, nesse caso havendo uma atribuição das competências soberanas inerentes dos Estados em prol da Comunidade, que passa a exercê-las em proveito e no interesse coletivo de todos os seus integrantes.

Pode também ser realizada por meio de simples acordos de cooperação, onde os signatários se comprometem a coordenar esforços para que todos alcancem a consecução de interesses mútuos,

permanecendo cada qual com os seus poderes soberanos preservados.

Portanto, esse modelo apresenta a característica de um acordo contratual, produzindo apenas uma obrigação internacional em face dos seus membros, no sentido de obrigá-los a adotar essa norma em seus ordenamentos nacionais, o que deve ser feito através dos instrumentos de incorporação previstos nos seus ordenamentos jurídicos internos.

Nesse modelo, as normas internacionais não têm aplicabilidade direta, só adquirem eficácia interna após a incorporação por todos os Estados-membros, caso contrário podem apenas ser aplicadas como princípio geral ou como parâmetro para a interpretação de outras regras. Uma vez vigentes, não há sobreposição direta sobre as leis nacionais.

O Mercosul adota esse processo de integração, pois não faz menção em seus dispositivos normativos

ao princípio da primazia de suas normas, ou mesmo a adoção da uniformização dos ordenamentos internos de seus membros, no que diz respeito à questão do conflito entre normas internacionais e normas nacionais.

Por isso, as normas de Direito Internacional derivadas de seus órgãos podem se apresentar incompatíveis com normas de Direito Interno de seus membros. Nesses casos, a única saída é a de procurar nos dispositivos normativos internos de cada Estado-membro uma norma que discipline a solução desse conflito.

Assim sendo, estamos diante de um problema causado pela não-atribuição, ou não-compartilhamento, de soberania pelos Estados-membros, em relação aos órgãos normativos do Mercosul. Em outras palavras, na ausência de um poder normativo supranacional. Nesse ponto, a dúvida que se põe é a de saber se o sistema jurídico do Mercosul pode se sobrepor aos sistemas nacionais, ou se será sempre por esses sobreposto.

Inicialmente, e pelo seu aspecto intergovernamental, chegamos a esboçar uma posição no sentido de vedar a possibilidade de sobreposição, direta e imediata, das normas oriundas do Mercosul sobre os ordenamentos jurídicos nacionais. Porém, neste momento, essa hipótese não pode ser descartada de plano, pois essa possibilidade, aplicabilidade direta da norma organizacional, pode estar prevista no próprio ordenamento jurídico interno de um de seus membros.

Assim, e tendo em vista a imposição de incorporadas das normas oriundas do Mercosul aos ordenamentos jurídicos internos de cada um de seus membros, parece, à primeira vista, que a questão se refere apenas ao aspecto territorial de validade da norma. Porém, uma

conclusão nesse sentido pode ser precipitada, pois a questão aqui não está relacionada apenas ao aspecto territorial de validade da norma, mas também aos seus aspectos material e temporal.

O aspecto material de validade da norma implica no limite de atuação de cada uma das esferas jurídicas envolvidas, ou seja, as competências atribuídas a cada um dos Estados-membros por sua norma constitucional, e a transferência de parte dessas competências para outras pessoas, que passam a exercê-las em nome próprio.

A dúvida que se põe é a de saber se o sistema jurídico do Mercosul pode se sobrepor aos sistemas nacionais, ou se será sempre por esses sobreposto

Já o aspecto temporal implica a questão da validade da norma no tempo e, como consequência, acaba se relacionando, também, com a questão da hierarquia das normas, uma vez que se um Estado adota a teoria da *lex posterior derogat priori* como espécie normativa nas relações entre o Direito Internacional e o seu Direito Nacional, está claro que se trata de um ordenamento que coloca a norma internacional no mesmo nível hierárquico da norma interna.

Parece lógico que a questão da relação, ou da hierarquia, entre as normas internas dos Estados nacionais e as normas oriundas das organizações internacionais, como é o caso do Mercosul – ou mesmo nas comunidades dotadas de órgãos supranacionais, como é o caso da União Européia – deve passar, necessariamente, pela análise dos princípios constitucionais e das regras previstas nos ordenamentos jurídicos de cada um desses Estados.

Percebe-se, portanto, que essa questão está estritamente vinculada à soberania e às competências dos Estados-membros, as quais, na maioria das vezes, estão descritas e expressamente delimitadas nos textos constitucionais nacionais, esses as verdadeiras fontes do poder soberano estatal (poder de autodeterminação) – distinto do poder soberano popular (poder constituinte originário) – ou, em outras palavras, as Constituições nacionais são os verdadeiros instrumentos de execução da soberania de um Estado, com poder de regulamentar a atribuição de parte dessa competência para os outros sujeitos com personalidade jurídica internacional, v.g., as Organizações internacionais.

Nessa linha de pensamento, não resta aos sócios do Mercosul outra atitude senão a implementação dos instrumentos constitucionais necessários visando à harmonização de suas legislações e o consequente fortalecimento do processo de integração, possibilitando assim a consecução dos fins propostos pelo Tratado de Assunção, ato de criação do Mercosul. ■

*Procurador da Fazenda Nacional,  
Professor de Direito Tributário e  
Financeiro da Universidade Paulista e  
Mestre em Direito pela Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo*



# Grandes shoppings, grandes redes, grandes negócios

Imagem ilustrativa da fachada do Iguatemi em Brasília

**I** Gigantes empresariais especializados na administração de shopping centers lançam empreendimentos cada vez mais modernos em um setor que não para de crescer

**F**acilidade para estacionar, segurança, limpeza, excelente iluminação e, principalmente, uma imensa variedade de lojas num só lugar. São muitas as vantagens oferecidas pelos shopping centers, que mesmo com a crise econômica mundial não pararam de crescer no Brasil. Diante desse mercado promissor, alguns grupos empresariais estão construindo grandes redes de shoppings, se expandindo e se especializando cada dia mais.

Pesquisas encomendadas pela Associação Brasileira de Shopping Centers (Abrasce) mostram que até

o fim de 2009 haverá mais de 400 shoppings em atividade no país. Somados, eles oferecem uma área de locação de aproximadamente nove milhões de metros quadrados, o equivalente a cinco vezes o tamanho da cidade de São Paulo. E não é apenas o espaço que impressiona. Estima-se que 325 milhões de pessoas circulem pelos shopping centers todo mês. Movimentação que gera mais de 720 mil postos de trabalho e um faturamento de R\$64,6 bilhões só no ano passado.

Seguindo a tendência de outros setores, os grandes grupos

empresariais estão começando a dominar uma fatia considerável desse bilionário mercado de shoppings no Brasil. Mais de 35% dos estabelecimentos pertencem às sete maiores redes do país. "O capitalismo é um modelo econômico que favorece a formação de empresas gigantes. Aqui no Brasil a legislação possibilita que isso seja ainda mais evidente", explica o professor de Economia da Universidade de Brasília, Roberto Piscitelli.

Essa concentração do mercado nas mãos de grandes empresas é um fator que dificulta a sobrevi-

vência de pequenos investidores no setor. No entanto, por outro lado, as grandes redes estão se estruturando para explorar as inúmeras oportunidades oferecidas pelo mercado de shopping centers. "Quanto maiores e mais fortes forem essas grandes empresas, mais poder de investimento e crescimento elas vão ter", conclui o economista.

### Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A.

Desde o início do século XX, a região dos Jardins Paulista é um local cobiçado por proprietários de grandes mercados na cidade de São Paulo. Mas, para muitos historiadores, foi a inauguração do Shopping Iguatemi, o primeiro do país, que deu o pontapé inicial para a transformação do local no maior centro comercial do Brasil.

Fundado em 1966, o Iguatemi trouxe para o Brasil um conceito de comércio surgido nos Estados Unidos ainda no século anterior. Inspirados nos grandes mercados cobertos do início da era burguesa, os shopping centers surgiram na América do Norte com uma inovação: o planejamento estrutural e gerencial dos locais de venda. O sucesso desse conceito no Shopping Iguatemi fez surgirem rapidamente iniciativas semelhantes em todo o país. Não demorou também para que as redes especializadas comesçassem a nascer.

Uma delas foi criada pelo grupo empresária Jereissati, pertencente a uma tradicional família do Ceará. Nascido no mercado têxtil no início do século, o grupo não demorou a começar a investir em outros setores. Foi então em 1974, que numa visão empreendedora, a família Jereissati entrou para o mercado dos shopping centers com a construção do Shopping Um, em Fortaleza. Cinco anos depois, o grupo deu um passo mais largo e assumiu a administração do Iguatemi São Paulo e logo em seguida fundou a Iguatemi Empresa de Shopping Centers S.A.

Em 30 anos de mercado, a

Iguatemi consolidou sua marca e expandiu seus shoppings para todo o país. O grupo conta hoje com 11 estabelecimentos e outros cinco projetos em execução. Estima-se que circulem mais de 10 milhões de clientes por mês pelos shoppings da rede Iguatemi. "Estamos atingindo nossas metas financeiras. Nossa receita bruta em 2008 foi de R\$ 213,5 milhões, crescimento de 39,1% em comparação com 2007, resultando em lucro líquido de R\$ 76,8 milhões", conta o vice-presidente de Marketing do Grupo Iguatemi, Charles Krell. Segundo pesquisa da Abrasce, o faturamento do grupo representa 8% de toda a arrecadação do setor. O Shopping Iguatemi São Paulo é considerado hoje o centro comercial mais valorizado do Brasil.

Além da grife da marca Iguatemi, o projeto do novo shopping de Brasília provoca expectativa pelas inovações arquitetônicas e tecnológicas que deve apresentar

### Iguatemi Brasília

A rede Iguatemi chega esse ano à Brasília para administrar o 12º shopping center da capital federal. Apesar de ser a cidade mais rica proporcionalmente e a terceira com maior renda bruta do país, Brasília ainda é apenas a sétima cidade em número de shoppings, o que revela um campo fértil para o setor.

"Brasília tem características que favorecem a construção de shopping centers como o alto poder aquisitivo

e a maneira como está distribuída a sua população", lembra o professor Piscitelli. Características bem observadas pela rede Iguatemi que resolveu investir pesado no novo shopping da cidade.

O Iguatemi Brasília está sendo construído em uma das áreas mais nobres da cidade. Grifes como Calvin Klein, Lacoste e Louis Vuitton já garantiram presença no novo empreendimento, deixando explícita a marca registrada da rede Iguatemi, que sempre carrega consigo fornecedores de luxo.

"Estamos realizando um empreendimento grandioso – um shopping moderno, arrojado e elegante, como o Iguatemi. Trata-se de um centro comercial que gerará empregos, impostos e desenvolvimento para o Distrito Federal", declara Edmar Barros, superintendente de shoppings do Grupo Paulo Octavio, parceiro do Grupo Jereissati na construção do Iguatemi Brasília. O novo shopping sela a parceria entre a grande rede nacional e a grande rede local do setor, já que a Paulo Octavio é majoritária em outros três estabelecimentos da cidade.

Além da grife da marca Iguatemi, o projeto do novo shopping de Brasília provoca expectativa pelas inovações arquitetônicas e tecnológicas que deve apresentar. O prédio vai contar com amplas fachadas e grandes sky lights (aberturas na cobertura) que vão possibilitar um menor consumo de energia. Elevadores e escadas rolantes com velocidades variáveis também vão ajudar na economia. Já o sistema de ar condicionado deve ser programado de forma que possa manter a umidade interna do shopping adequada a cada época do ano na cidade.

Ao todo, o custo da construção do Shopping Iguatemi Brasília deve ficar na casa de R\$180 milhões de reais. Investimento alto que reflete a realidade de um setor cada vez mais dominado por gigantes, que parecem imunes à crise e que não param de crescer. ■

# Ativismo judicial na Suprema Corte dos Estados Unidos

João Carlos Souto\*



A postura do Poder Judiciário não pode e não deve ser o de “criadora” do direito, no sentido de legislar, alinhar decisões que se assemelhem a atos normativos típicos da atividade legiferante do Estado. Por outro lado, o julgador não pode temer a inovação, a construção jurisprudencial, especialmente quando o legislador se omite ou a situação específica reclama decisão judicial corajosa e inovadora. Numa frase: “Nem tanto ao mar, nem tanto a terra”.

Como se sabe a expressão ativismo judicial (*judicial activism*) designa postura do Poder Judiciário, geralmente do seu órgão de cúpula, em “interferir” de forma mais ativa na vida social, política ou econômica do país, mediante decisões judiciais inovadoras e que acolhem características próximas de ato legislativo.

O ativismo se faz presente quando uma Corte Suprema emite decisão judicial favorável acerca de tema sobre o qual não há uma legislação específica, ou se há, é julgada inconstitucional, promovendo alteração de funda relevância para a sociedade ou parte dela, não raro pairando dúvidas sobre se a decisão extrapolou os limites estabelecidos pela Lei Fundamental ao Poder Judiciário. O ativismo judicial não se restringe à Suprema Corte, mas não prescinde, por óbvio, de seu apoio, considerando que não raro decisão de ampla repercussão social somente terá vida longa se obtiver -

ao cabo e ao fim - a chancela da Corte Constitucional.

Há quem enxergue usurpação de competência constitucional, porquanto o ativismo significaria o rompimento da tênue linha da separação de poderes, alicerce primeiro do Estado Democrático de Direito e do equilíbrio entre os Poderes do Estado. Ao contrário, há quem defenda o ativismo judicial como a resposta do Poder Judiciário à inércia do Executivo e do Legislativo, igualmente supressora de direitos constitucionais. Há quem defenda o ativismo como alternativa à notória e compreensiva lentidão do processo legislativo. Quer se trate de inércia ou de lentidão, o fato é que violada a Constituição não restaria ao Judiciário, se provocado, atuar em sua defesa, porquanto postura oposta significaria compactuar com o desvirtuamento da vontade do constituinte, expressa na Lei Fundamental.

## O ativismo conservador

A frase “decisões judiciais inovadoras”, utilizada acima, exige uma observação. Não se confunda ativismo judicial com sentenças ou acórdãos de vanguarda. A expressão igualmente agasalha postura judicial conservadora, embora não raro se aproxime mais das que inovam, a exemplo de Earl Warren em *Brown v. Board of Education*.

Anthony Lewis, em artigo publicado no *The New York Times*, discor-

re sobre o denominado ativismo de direita, ironizando atores políticos que se queixavam da performance da Suprema Corte em fins do século XX. Cita nominalmente Steve Forbes<sup>1</sup> que afirmara, em dezembro de 1999 (em plena disputa pela vaga de candidato à Presidente da República, pelo Partido Republicano), em *New Hampshire*, que o ativismo judicial estava fora de controle e necessitava ser obstado (*judicial activism is out of control and must be stopped*). E mais: que as Cortes que legislam do “pleno” (*bench*) ameaçam os fundamentos da democracia norteamericana (*Courts that make laws from the bench threaten the foundation of our democracy*).

Para Lewis de nada adiantava se queixar aos eleitores (*don't waste it on voters*) porquanto o problema residia nos cinco<sup>2</sup> membros da Suprema Corte que estavam promovendo uma alteração radical da estrutura constitucional dos Estados Unidos (*go preach it to the five members of the Supreme Court who are carrying out a radical reshaping of our constitutional structure*).<sup>3</sup>

## O ativismo judicial nos Estados Unidos nas décadas de 60 e 70

Para fins e espaço deste artigo convém analisar dois momentos da Suprema Corte dos Estados Unidos, fortemente influenciada pelos seus respectivos *Chief Justice*. Vale dizer, esses momentos decorreram muito mais da composição (e do seu

<sup>1</sup> Malcolm Stevenson “Steve” Forbes Jr, Editor-chefe da revista de negócios “Forbes”, neto do seu fundador e por duas vezes (1996 e 2000) pré-candidato à Presidência dos Estados Unidos, pelo Partido Republicano.

<sup>2</sup> Aqui ele se refere à maioria de votos, considerando a composição de nove membros da Suprema Corte.

<sup>3</sup> No *Limit but the Sky*, 15jan2000, *The New York Times*.

Presidente) do que da capacidade argumentativa dos que levaram o tema à análise da Corte Suprema. Com efeito, a Suprema Corte dos Estados Unidos experimentou dois períodos de efervescente ativismo judicial, curiosamente, dois períodos seguidos que se estendem da década de 60 até meados dos anos 70, respectivamente a Corte Earl Warren e a Corte Warren E. Burger.

Earl Warren foi *Chief Justice* por dezesseis anos, de 1953 a 1969. Antes de assumir a Presidência da Suprema Corte exerceu os cargos de *District Attorney* de 1925 a 1938. Em 1931 foi considerado o melhor *District Attorney* dos Estados Unidos.<sup>4</sup> Em 1938 é eleito *Attorney General* do Estado da Califórnia e, quatro anos mais tarde, governador. Durante o exercício do terceiro mandato (nenhum outro político conseguiu ser eleito três vezes para o governo da Califórnia) foi indicado para a Suprema Corte pelo Presidente Dwight Eisenhower. Warren acabou sendo responsável por um dos períodos mais frutíferos e consequentemente mais lembrados do Judiciário norte-americano.

Warren E. Burger assumiu o comando da Suprema Corte ao suceder Earl Warren, em 1969. Fora indicado pelo então Presidente Richard Nixon, que, mais tarde, em razão do escândalo Watergate,<sup>5</sup> acabou tendo seu destino político selado pelo próprio Burger, ao recusar o argumento do *absolute privilege*<sup>6</sup> com o qual Nixon pretendeu se valer para não entregar provas que o incriminavam e que influenciaram em sua decisão de renunciar ao cargo de Presidente da República, escapando do impeachment.

No dizer de Bernard Schwartz



o ativismo judicial praticado no período da Corte Earl Warren, não encontrou, à sua época, precedentes na história legal dos Estados Unidos, e essa postura restou continuada pela Corte Burger (*the period of judicial activism that took place under Warren Court was unprecedented in legal history. But the Court under Warren's successor, Chief Justice Warren E. Burger continued to be activist*) que decidiu o caso *Roe v. Wade*, entre outros.<sup>7</sup>

Earl Warren surpreendeu a todos ao liderar a Suprema Corte e “guia-la” para decisões extremamente liberais, embora de longa data reclamadas por parte significativa da sociedade norte-americana, a exemplo da decisão que permitiu a crianças brancas e negras frequentarem a mesma sala de aula. O Presidente Eisenhower certamente não o imaginava tão liberal. Tanto que algum tempo depois teria dito que a sua escolha (de Warren para *Chief Justice*)

teria sido *the biggest damned-fool mistake I ever made*,<sup>8</sup> o maior e mais absurdo erro que ele jamais cometeu. Importante registrar que essa assertiva, embora largamente conhecida, nunca fora confirmada.

O caso *Brown v. Board of Education* (1954), julgado pela Corte Warren, ou o *Roe v. Wade* (1973), decidido pela Corte Burger, são exemplos clássicos de ativismo judicial. O primeiro, como visto, mudou para melhor a situação dos afrodescentes norte-americanos, tomando-se como ponto de partida a supressão do entendimento do *separate but equal*, que se revelou inconstitucional por contrário à Emenda XIV. O segundo, decidido pela Corte Burger, erigiu o aborto como direito constitucional à privacidade (*right of privacy*) e por isso é considerado um paradigma de ativismo judicial (*Roe may be taken as the very paradigm of the activist decision*).<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Weaver, John D. *The Man, The Court, The Era*. Boston: Little Brown, 1967, p. 44.

<sup>5</sup> *Nixon v. United States* (1974), 418 U.S. 683, 706.

<sup>6</sup> *Absolute privilege of confidentiality for all Presidential communications*. “Privilégio absoluto de confidencialidade para todos os comunicados presidenciais”. Tese defendida por parcela da doutrina norte-americana que entende insuscetível de apreciação pelo Judiciário algumas questões cruciais ao Executivo, como assuntos diplomáticos, militares e de segurança nacional, entre outros. Sobre *absolute privilege*, ver *Suprema Corte dos Estados Unidos - Principais Decisões* (Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008), análise do caso *Nixon v. United States*, no capítulo “A Suprema Corte e as questões de Estado”. Além desse caso a Suprema Corte se debruçou acerca do *Executive Privilege* em duas outras oportunidades: *Humphrey's Executor v. United States* (1935) e *Kilbourn v. Thompson* (1881).

<sup>7</sup> Schwartz, Bernard. *The Great Rights of Mankind – A History of the American Bill of Rights*. Madison: Madison House Publishers Inc, 1992, p. 231.

<sup>8</sup> *Congressional Quarterly's The Supreme Court: Justice and the Law*, 2nd ed, p. 163.

<sup>9</sup> Schwartz, Bernard, *The Great Rights of Mankind*, p. 232.

"All the News  
That's Fit to Print"

# The New York Times.

LATE CITY EDITION

Fair and cool today. Mostly sunny,  
continued cool tomorrow.  
Temperatures Today—Max. 66; Min. 52  
Tomorrow—Max. 69; Min. 51  
Full U. S. Weather Service Report, Page 11

VOL. CIII...No. 35,178.

Printed at Second-Class Matter,  
Post Office, New York, N. Y.

Copyright, 1864, by The New York Times Company.

NEW YORK, TUESDAY, MAY 18, 1954.

Times Office, New York 20, N. Y.  
Telephone: LEXINGTON 3-2100

FIVE CENTS

## HIGH COURT BANS SCHOOL SEGREGATION; 9-TO-0 DECISION GRANTS TIME TO COMPLY

### Check and balance ativismo judicial

O ativismo judicial suscita críticas de diferentes setores da sociedade, para além dos que labutam diretamente com o Poder Judiciário. Além de advogados, professores de Direito, membros do Ministério Público, ouvem-se críticas dentro da própria magistratura e de outros atores sociais.

Para a imprensa o ativismo é uma pauta rica, interessante, considerando que sua natural consequência é opor (ou pelo menos apresenta uma tendência de oposição) os Poderes, causando um certo atrito na relação que se pretende - pelo menos na letra fria das cartas constitucionais - harmoniosa.

Essas críticas se concentram especialmente sobre uma suposta invasão de competência na medida em que o ativismo judicial abalroaria o princípio dos freios e contrapesos (*check and balances*), de há muito incorporado as Constituições e essencial ao Estado Democrático de Direito.

William Kristol, editor da *The Weekly Standard*, em artigo publicado no jornal *The New York Times*, defendeu a necessidade de restrição a "décadas de ativismo judicial" que segundo ele concorria para subverter a vontade do legislador. Nesse texto afirmou, ainda, que liberais e conservadores estavam equivocados ao defenderem que somente o Judiciário, e especialmente a Suprema

Corte dos Estados Unidos, teriam legitimidade política para resolver a disputa acerca da recontagem ou não dos votos do Estado da Flórida na eleição presidencial de 2000, que opôs George W. Bush a Al Gore (*Commentators, liberal and conservative, have both largely agreed with the politicians. In their view, only the courts, especially the United States Supreme Court, have the political legitimacy to resolve the struggle over the presidency. They are wrong. Now is the time to rethink decades of judicial activism, which has undermined the rule of law and enfeebled self-government*).<sup>10</sup>

Digno de destaque o incisivo registro de Archibald Cox, sobre a Corte Warren que, para ele, tomou decisões importantes, contudo, típicas do Poder Legislativo ou de uma Convenção Constitucional:

*Nearly all the rules of constitutional law written by the Warren Court relative to individual and political liberty, equality, criminal justice, impress me as wiser and fairer than the rules they replace. I would support nearly all as important reforms if proposed in a legislative chamber or a constitutional convention. In appraising them as judicial rulling, however, I find it necessary to ask whether an excessive price was paid for enlarging the sphere and changing the nature of constitutional adjudications.*<sup>11</sup>

O texto é simultaneamente incisivo e levemente sarcástico, especial-

mente quando se refere à necessidade de uma Câmara Legislativa ou de uma Convenção Constitucional para implementar aquilo o que a Corte Warren introduziu via decisão judicial. É igualmente incisivo quando reconhece que a jurisprudência *warreniana* se revelou mais sábia e razoável (*wiser and fairer*) ao estabelecer novos parâmetros no campo da política e liberdade individual, justiça criminal e igualdade do que aquela previamente existente, contudo, tais decisões não recebiam seu apoio porquanto estabelecidas fora do padrão constitucional imprimido pela Lei Fundamental, ou seja, o ativismo judicial da Corte Warren não encontrava suporte no Estatuto Republicano de 1787.

### Breve registro sobre o ativismo judicial do Supremo Tribunal Federal

Mudando de continente, de país e de tradição de democracia e controle de constitucionalidade, digno de nota a reação de políticos e setores da imprensa brasileira com relação a algumas decisões do Supremo Tribunal Federal, tomadas em 2008, sobre temas como pesquisa com células tronco, direito de greve dos servidores públicos, inexistência de legislação pertinente à criação de municípios, demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol e proibição de nomeação de servidores públicos comissionados parentes de autoridades públicas, o denominado nepotismo. Esse

<sup>10</sup> Kristol, William. ...., novembro2000.

<sup>11</sup> *The Role of the Supreme Court in American Government*, New York: Oxford University Press, 1976, p. 102.

conjunto de ações foi considerado como o início ou o período mais úbere do ativismo judicial brasileiro, mais de meio século<sup>12</sup> após a postura mais incisiva da Suprema Corte dos Estados Unidos e que resultou em protestos de intensidade ainda mais elevada.<sup>13</sup>

Tais decisões do Supremo Tribunal Federal resultaram em razoável polêmica - em grande parte alimentada pela imprensa - em que políticos acusavam o Supremo de atuar para além das atribuições constitucionais.<sup>14</sup> Muito se escreveu sobre uma suposta invasão de competência do Judiciário acerca de assuntos legislativos. Essa postura crítica de alguns é compreensível. É comum as pessoas (mesmo os políticos e ou qualquer um bem informado) racionar a divisão de poderes como algo estanque, em que o Judiciário se limita a julgar, o Legislativo a produzir atos normativos e o Executivo

a administrar e a executar obras.

Esse raciocínio agasalha um equívoco. Trata-se de uma forma enviesada de análise da divisão de Poderes. A atuação do Supremo Tribunal Federal (e da Suprema Corte dos Estados Unidos) se pauta na Constituição, que lhe conferiu poderes para apreciar as arguições de inconstitucionalidade, com a finalidade única de pugnar pela Supremacia dela própria, vale dizer, da Lei Fundamental, da Constituição Federal.

O controle de constitucionalidade, de que alguns reclamam, é uma competência constitucional e essencial ao correto funcionamento do sistema, que tem a Constituição Federal como o ponto mais alto do ordenamento jurídico, inserta no cume da pirâmide normativa.

Instada a Suprema Corte não pode se furtar a decidir quando valores, princípios ou normas constitucionais estiverem sob ameaça,

oriunda de qualquer um dos poderes constituídos. O controle de constitucionalidade não ameaça o *check and balance*, antes o protege.

É óbvio que o Judiciário não pode substituir os demais poderes, atuando como legislador ou administrador, usurpando competências. Contudo, a história tem demonstrado que as decisões tomadas em casos mais sensíveis, complicados, que alteram costumes, que incursionam por questões religiosas como o aborto (*Roe v. Wade*), pesquisa de células tronco, que mexem com estruturas, interesses econômicos (*Raposa Serra do Sol*), ou com questões raciais (*Brown v. Board of Education*), enfim, que têm grande repercussão, essas suscitam na sociedade, nos demais poderes, o argumento da invasão de competência, algo que não se constata quando a decisão é tomada em um caso simples, ainda que implique na anulação, por desarmonia com a Constituição, de lei, ato normativo ou administrativo.

Sobre esse tema sugiro a obra *Suprema Corte dos Estados Unidos – Principais Decisões*, especialmente o capítulo “A Suprema Corte e o nascimento do controle de constitucionalidade”, onde pomenorizo o nascimento e a evolução do *judicial review*, para além da mera análise do caso *Marbury v. Madison*. ■

*\*João Carlos Souto é Presidente do SINPROFAZ e do Fórum Nacional da Advocacia Pública Federal. Mestre em Direito Público e Professor de Direito Constitucional. Autor de Suprema Corte dos Estados Unidos - Principais Decisões (Lumen Júris, 2008). Realizou estudos na Harvard Law School (1998) e University of Delaware (1995).*

<sup>12</sup> Ao mencionar mais de meio século refiro-me apenas às decisões da Corte Warren, na década de 50 do século XX, abstraindo os primeiros julgados da Corte Marshall, no início do século XVIII, de que são emblemas *Marbury v. Madison* (1803) e *McCulloch v. Maryland* (1819), entre outros.

<sup>13</sup> No capítulo intitulado “A Suprema Corte e o nascimento do controle de constitucionalidade” (*Suprema Corte dos Estados Unidos - Principais Decisões*) há algumas linhas voltadas para a discussão da legitimidade do Poder Judiciário em declarar a inconstitucionalidade dos atos normativos. Trata-se, como sabido, de uma discussão provecta, alimentada inclusive por expoentes do direito constitucional norte-americano, a exemplo, entre tantos outros, de *Raoul Berger* (ver, a respeito, *Government by the Judiciary, The Transformation of the Fourteenth Amendment*. Indianápolis: Liberty Fund, 1997), *Leonard Levy* (*Judicial Review and the Supreme Court*. New York: Harper & Row, 1967) e do Professor *Richard Parker*, Titular de *Direito Constitucional na Harvard Law School* e ex-professor do autor destas linhas, em 1998.

<sup>14</sup> Em outubro de 2008, na sessão especial do Congresso Nacional, em comemoração aos 20 anos da Constituição Federal de 1988, o então Presidente do Senado, Senador *Garibaldi Alves*, ladeado pelo Presidente *Lula* e pelo Presidente do STF, *Gilmar Mendes*, fez duras críticas à edição de *Medidas Provisórias* e afirmou que o Judiciário se comportava como legislador.



# A proporcionalidade no âmbito administrativo-tributário

Mary Elbe Queiroz\*

## 1. Considerações gerais

A partir da estruturação do Estado e da necessidade de harmonização dos interesses individuais e coletivos, as liberdades passaram a ser mitigadas em prol da convivência social, dando-se poderes ao Estado para que ele pudesse atingir os seus fins e objetivos. O Estado, para atender ao interesse público, atua por meio dos seus órgãos e agentes que são limitados pelo Direito. Essa limitação do poder é imprescindível para prevenir possíveis abusos e excessos.

Aqui se coloca o interesse público na sua real dimensão de interesse do todo social, isto é, a dimensão pública dos interesses individuais, que não se confunde com o interesse das pessoas de direito público que representam o Estado. Como no dizer de Celso Antônio Bandeira de Melo, "os interesses públicos correspondem à dimensão pública dos interesses individuais."<sup>1</sup> Portanto, para que seja respeitada a ordem jurídica o interesse público tem que estar em equilíbrio frente à tutela dos interesses das pessoas. Daí porque no campo tributário não se pode dizer que sempre haja estrita coincidência entre o interesse público e o interesse da Fazenda Pública na arrecadação.

O verdadeiro interesse público a ser atingido é a proteção dos bens jurídicos de interesse coletivo sobre os quais atua o Estado e decorre da necessidade de que os direitos fundamentais e a ordem jurídica sejam respeitados, o exercício do poder obedeça aos seus limites e

haja segurança jurídica. A segurança jurídica traduzida na proteção da confiança, na estabilidade e na previsibilidade.

É para atender a esse objetivo que a proporcionalidade deve ser aplicada, seja quando da elaboração das leis seja na atuação administrativa ou judicial. A opção pelo Estado Democrático de Direito traz consigo a exigência do cumprimento das pretensões constitucionais, que somente serão eficazes se a proporcionalidade for a diretriz utilizada na busca da realização do interesse público. Tal ilação pode ser inferida da visualização conjunta das disposições dos artigos 1º; 3º; 5º e seu parágrafo 2º; 37; 60, § 4º; 145; 150; 170 e 194 da Magna Carta.

Entre o Estado e o cidadão se estabelece uma relação jurídica não opcional, pois não decorre da vontade do indivíduo submeter-se ou não às regras previamente estabelecidas. Porém, essa relação deve ser norteada pela ética tributária da qual decorrem direitos e deveres para ambos que nem sempre são cumpridos por eles daí se originando os conflitos.

A relação Estado/cidadão torna-se mais conflituosa no campo tributário quando se defrontam o poder do Estado e o direito à liberdade do cidadão (pessoal, patrimonial), uma vez que cada um tenta se sobrepor ao outro em busca dos seus interesses, muita da vez, dando lugar a abusos. O Estado, com todo seu poder e força, age sob a justificativa de proteção ao interesse público; e o cidadão, ao abrigo dos direitos

fundamentais, age sob o argumento do respeito à liberdade e de que é a ele quem cabe prover os meios para que o Estado possa atuar.

Para a harmonia e o equilíbrio dessa relação é dado poder ao Estado, porém, paralelamente, esse poder é controlado pelas amarras dos direitos fundamentais assegurados aos cidadãos, consagrados em princípios expressos ou decorrentes da visão conjunta de Estado de Direito, que se sobrepõem e formam o arcabouço em que se assentam a ordem jurídica, a dignidade humana e a cidadania.

Por conseguinte, qualquer restrição que a liberdade venha a sofrer tem que ser limitada, mesmo que em prol da proteção de outro bem jurídico ou de outro interesse aparentemente de maior peso. Daí para justificar a intervenção na esfera individual deve haver moderação do Estado na escolha dos seus meios de atuação, bem assim deve existir estrita vinculação entre os fins desejados e o resultado a ser alcançado.

O poder de polícia, o poder de administrar a coisa pública, o poder de legislar e o poder de julgar, para que estejam conforme a ordem jurídica precisam ser exercidos mediante a ponderação dos valores envolvidos. Todos devem ajustar a sua atuação aos limites da necessidade e devendo graduar a utilização dos meios em relação ao fim que se deseja alcançar de modo a guardar o maior equilíbrio possível na adoção de qualquer medida que coloque barreiras à liberdade.

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 2005, pp 48-55.

Ao regulamentar os princípios que devem nortear o agir da Administração Pública, inclusive a tributária, como colocados no artigo 37 da Constituição Federal, a Lei nº 9.784/1999, no seu artigo 2º, impôs a todos os Poderes a obediência, dentre outros à legalidade, à finalidade, à motivação, à razoabilidade, à proporcionalidade, à moralidade, à ampla defesa, ao contraditório, à segurança jurídica, ao interesse público e à eficiência.

## 2. O princípio da proporcionalidade

Dentre os direitos fundamentais assegurados ao cidadão, destaca-se o princípio da proporcionalidade como uma ferramenta eficaz para o controle do exercício do poder estatal. O Estado Democrático de Direito assenta-se no princípio geral da liberdade, porém, essa liberdade não pode ser absoluta. Contudo, somente se admite a sua limitação dentro de critérios, isto é, qualquer restrição à liberdade precisa ser adequada, necessária e proporcional.

A atuação do Estado por meio dos seus agentes deve se dar em cada caso concreto mediante o cotejo da norma aplicável para que se alcance o maior equilíbrio entre o interesse público a ser atendido e os direitos fundamentais a serem protegidos. O interesse público a ser considerado, por quem exerce o poder em nome do povo, é a máxima satisfação dos interesses individuais e coletivos que a sociedade deseja atender com a mínima intervenção possível.

É a proporcionalidade que funciona como limite, inibindo a atuação do poder desprovido do respeito à Constituição, para dar o norte a ser seguido pela Administração Pública e legitimar o seu agir, com vista à efetivação do interesse público.

O termo proporcionalidade é vago



e impreciso o que leva à aparente dificuldade na sua aplicação. A dimensão do que é proporcional tem que ser vista em relação a duas grandezas, em um juízo relacional, chegando-se a maior aproximação possível da efetivação da proporcionalidade mais pelo aspecto inverso do seu conceito, por ser mais fácil identificar o que é desproporcional, isto é, o que não é ou não guarda proporcionalidade.

O que é proporcional, porém, não pode ser fruto de simples valoração subjetiva ou decorrente de ideologias pessoais. O que é proporcional pode ser identificado pelo sentir em relação aos valores do homem médio (o *pater bonus* no Direito Civil), pois não se tem como estabelecer um critério objetivo que permita aferir a exata medida da proporcionalidade para os casos em

geral, ligando-se à idéia de o que for proporcional será justo e aceitável e o que estiver em desproporção será injusto e desmedido.

Não é de hoje que existe a procura da justa medida do exercício do poder, aparecendo a proporcionalidade como um instrumento para o alcance de tal objetivo. A concepção clássica da proporcionalidade foi delineada pela jurisprudência do Tribunal Constitucional Alemão no caso *"Apothekenurteil"*<sup>2</sup> onde foram colocados os critérios que até hoje norteiam a aplicação da proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido restrito, consagrando-se que nenhum direito fundamental poderia ser violado na sua essência.

Nesse paradigmático julgamento, foram definidos, assim, os

<sup>2</sup> No caso *"Apothekenurteil"* discutia-se os limites que a Lei Fundamental Alemã impunha ao legislador para disciplinar o direito fundamental à liberdade de profissão. Tratava-se da discussão acerca da possibilidade de o Estado da Bavária poder criar restrições à concessão de licenças para instalação de novas farmácias, no tocante à necessidade de se provar a viabilidade comercial e também evitar danos concorrências. Com esse fundamento foi negada licença para um emigrante que era farmacêutico licenciado o qual, considerando-se lesado, propôs reclamação constitucional contra o governo da Bavária. A Corte decidiu que razões de índole objetiva colocadas de forma vaga e condicional não justificariam limitações a direito fundamental, pois a intervenção estatal em direito fundamental deve ser absolutamente necessária para que se alcance o interesse público protegido e de forma que produza a menor lesão possível ao direito fundamental assegurado constitucionalmente. Conforme: PONTES, Helenilson Cunha. O Princípio da Proporcionalidade e o Direito Tributário. São Paulo: Dialética. 2000.

critérios de que: i) qualquer medida estatal restritiva deveria ser adequada às limitações impostas ao direito fundamental; ii) a atuação estatal deveria ser absolutamente necessária e na medida indispensável à menor limitação possível dos direitos fundamentais protegidos; e iii) a limitação deveria ser considerada indispensável na relação meio-fim, isto é, deveria ser assegurada a proporção entre a atuação estatal, a restrição colocada e o fim que se desejava obter com essa medida.

No Brasil, a Constituição não faz menção expressa ao princípio, porém ele pode ser visualizado como uma diretriz constitucional ínsita não só à opção do Estado Democrático de Direito, à proteção dos direitos fundamentais, como à própria segurança jurídica. A proporcionalidade é corolário da ordem jurídica, para que possam ser realizados os demais princípios cuja obediência obriga a Administração Pública de todos os poderes e que se encontram sintetizados no artigo 37 do Texto constitucional como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A Lei nº 9.784/1999, no parágrafo único do artigo 2º, inciso VI, expressamente, determina que: “Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: I - atuação conforme a lei e o Direito; (...) VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público.”<sup>3</sup>

A proporcionalidade é uma diretriz em busca da justiça que há muito fundamenta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como no pensamento de Bilac Pinto: “O poder de taxar somente pode ser exercido dentro dos limites que o tornem compatível com a liberdade de trabalho, de comércio e de indústria e com o direito de propriedade.” Tal

idéia foi consagrada na célebre decisão do Min. Orosimbo Nonato, que, aplicando o pensamento de Marshall (The power to tax is the power to keep alive) no RE 18.331/SP – 09/1951, entendeu que: “Majoração excessiva de imposto. Nullum census sine legis. O exercício do poder de taxar (imposto proibitivo) não pode chegar à desmedida do poder de destruir.”

A observância da proporcionalidade pode ser visualizada tanto como a limitação ou desvantagem que o indivíduo tem que suportar

A proporcionalidade é uma diretriz em busca da justiça que há muito fundamenta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

em prol dos interesses gerais e do interesse público; como a vedação ao arbítrio; a proibição de excesso de poder ou à garantia do respeito aos direitos fundamentais e a necessidade de buscar o equilíbrio entre os valores protegidos e os fins que se deseja alcançar. A aplicação da proporcionalidade está visceralmente ligada à idéia de justiça.

As obrigações tributárias de dar, fazer, não-fazer e suportar (por exemplo: artigo 113 do CTN), por si só já impõem deveres e limites aos particulares com relação à liberdade, ao patrimônio e à propriedade. Daí exsurge a proporcionalidade como o instrumento eficaz para controlar

e também coibir excessos quando da intervenção do Estado na esfera particular, por meio da cobrança de tributos ou imposição de sanções. Tais exigências somente serão suportadas se acontecerem no mínimo possível a atender ao interesse público, sob pena de se tornarem desproporcionais e afetarem o indispensável equilíbrio imprescindível à convivência social que justificou o próprio Estado.

Todo agir do Estado precisa ser justificado (motivado), pois se até mesmo as legítimas exigências de tributos precisam estar lastreadas em motivos justos, que possibilitem ao particular identificar a sua correspondente compensação (destinação dos tributos, serviços prestados pelo Estado etc.), que se dirá quando essa cobrança se tornar desproporcional em relação ao ônus imposto ao particular na situação concreta.

O interesse público protegido constitucionalmente, todavia, não pode ser alcançado por meios que resultem em aniquilar, obstar ou destruir outros bens que igualmente estão sob o abrigo constitucional. Qualquer intromissão estatal na esfera particular em busca da realização do bem estar social, todavia, deverá ser no mínimo necessário e causar os menores prejuízos.

No momento da criação das hipóteses de incidências, o legislador deve observar a realidade factual para que a lei possa atender às necessidades, anseios e atingir o seu objetivo, inclusive para buscar ajustar a incidência tributária à capacidade contributiva e à isonomia, bem assim estabelecer as sanções adequadas às infrações de modo que nem sejam excessivas nem insuficientes. Um dos mais tormentosos temas, segundo Gilmar Ferreira Mendes, é o controle do excesso do poder de legislar.<sup>4</sup>

Já na fase de execução, aplicação e julgamento a proporcionalidade se apresenta no processo de compreensão e interpretação do direito, na construção do sentido,

<sup>3</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte (...).

<sup>4</sup> MENDES. Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. São Paulo: Saraiva: 2007, pp. 46-50.

do conteúdo e do alcance da regra jurídica que irá conferir a materialização do fenômeno normativo.<sup>5</sup>

A proporcionalidade é um dever que obriga a todos aqueles que exercem o poder seja por meio de atividades típicas ou atípicas, como uma ferramenta de ajuste dos comandos gerais ao caso específico e solução dos conflitos: tanto para o Executivo, quando ele edita atos normativos, pratica atos executórios ou aprecia os atos de seus agentes em sede de controle ou contencioso; como para o Legislativo, quando esse faz leis e edita atos regimentais ou quando realiza julgamentos dos seus membros (Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI); e, para o Judiciário, quando esse faz seus regulamentos e também quando exerce o seu poder jurisdicional na busca de fazer justiça.

A adequação se relaciona ao exame objetivo dos meios utilizados para alcançar determinado fim (interesse público protegido). O cumprimento do dever de adequação obriga a que o meio utilizado na busca do fim desejado seja apropriado, isto é, deve haver uma conexão racional do meio-fim, entre a medida utilizada e o fim desejado. O meio escolhido não precisa ser o melhor ou mais apropriado, basta que seja suficiente para obter o fim. Isto é, o meio deve simplesmente estar apto a atingir o fim.

A proporcionalidade estará violada se o meio empregado não for idôneo, apropriado ou suscetível de realizar o fim perseguido. Para reconhecimento dessa violação basta ser constatado que a medida adotada, por si só, é incompatível ou não é suficiente ou é inadequada para realizar o fim.

Já a necessidade diz respeito ao exame do ônus que recai sobre o particular como resultado dos meios aplicados para se alcançar os fins desejados (a satisfação do interesse público). Diz respeito à moderação, à intensidade, à indispensabilidade

do peso a ser suportado pelo indivíduo para que o Estado atenda aos seus fins. O dever de cumprir a necessidade obriga que sejam utilizados os meios mais moderados e suaves possíveis para a limitação dos direitos dos particulares e que tais meios sejam os estritamente necessários ao alcance dos objetivos.

Para a realização da necessidade, deverão ser examinados todos os meios disponíveis de serem utilizados para alcançar o objetivo pretendido e a escolha deverá recair sobre aquele que produza o resultado desejado, mas que cause a menor restrição e ônus ao particular. Deve ser apura-

Estará violada a proporcionalidade em sentido estrito se for constatado que as medidas adotadas são intoleráveis para o indivíduo

do, inclusive, se somente por aquele meio poderia ser alcançado o fim pretendido.

A proporcionalidade estará violada se, no caso concreto, o fim perseguido pelo Estado puder ser atendido por outros meios igualmente eficazes que não limitem ou resultem na mínima restrição dos direitos fundamentais. Este critério é o que bem traduz a proibição de excesso.

No tocante à proporcionalidade em sentido estrito, ela se refere ao exame e à avaliação do equilíbrio

e a conformidade entre os meios utilizados em relação aos fins desejados (interesse público a ser obtido). Diz respeito à análise concreta dos interesses público e particular em conflito, mediante a comparação e o sopesamento, no caso concreto, do ônus imposto ao particular em relação ao benefício a ser obtido na busca da realização do interesse público.

O benefício que se deseja alcançar deve justificar a adoção das medidas que resultarão em limitação dos direitos do particular, que também são protegidos e cuja intervenção estatal poderá causar prejuízos ao interesse individual. Porém, a busca do fim desejado, por exemplo, a capacidade contributiva, não pode ela própria ser aniquilada inteiramente na sua busca como um fim. Para tanto, é que a extensão, a quantidade, a qualidade e a intensidade dessa limitação terão que se dar no mínimo necessário e com a menor carga possível, para não produzir o efeito contrário de aniquilar a liberdade ou exterminar o patrimônio do particular que também se encontra sob proteção.

Estará violada a proporcionalidade em sentido estrito se for constatado que as medidas adotadas são intoleráveis para o indivíduo, bem assim as vantagens obtidas são de tão pequena monta que não compensem o sacrifício suportado pelo particular.

No iter do exame da proporcionalidade, primeira se verifica se o meio utilizado é adequado para atingir o fim; depois se as medidas adotadas são necessárias e representam as menos onerosas e opressoras, se comparadas com as várias alternativas existentes como possíveis de serem aplicadas; e, por último, se essas medidas eram toleráveis e se estão em uma relação razoável entre os meios escolhidos e os fins desejados, isto é se eles efetivamente eram proporcionais.

A decisão de agir ou não agir não é da autoridade, a previsão da ação tem que estar na lei. Porém, nessa atuação a proporcionalidade também

<sup>5</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. Curso de Direito Tributário. São Paulo, pp. 95-96.

terá que estar presente sob os seus aspectos essenciais – adequação (aptidão), necessidade (intensidade e indispensabilidade) e a proporção em sentido restrito (conformidade), o que expõe o ato à verificação, à avaliação e ao controle ainda dentro do âmbito da própria Administração. É neste momento que ela exerce a atividade atípica de apreciar e controlar a perfectibilidade dos atos de seus agentes.

A proporcionalidade tem reflexos diretos na seara tributária quando ela se relaciona diretamente com os princípios do devido processo legal, da igualdade, da solidariedade e da capacidade contributiva na busca da justiça tributária. Tais princípios têm por substrato que aqueles que têm mais devem contribuir mais com a repartição da carga tributária e a graduação das incidências deverá obedecer às necessidades tipicamente diferenciadas, devendo qualquer expropriação de bem se dar por meio do devido processo legal.

A capacidade contributiva é um dos pilares em que se assenta e a exigência tributária, para justificar a necessidade de se sacrificar os interesses individuais em nome da solidariedade, da isonomia e do interesse público. Esse princípio, porém, tem que ser visualizado na sua amplitude, não só para exigir que os que tenham mais contribuam mais, mas para determinar que os que tenham menos também contribuam menos ou sejam dispensados de contribuir.

É aqui que surge a proporcionalidade como um das vigas mestras em que deve assentar a incidência tributária. A criação e a cobrança de tributos somente atenderão ao interesse público quando se encontrar o necessário equilíbrio, por meio do ajuste entre os princípios da capacidade contributiva e os da proteção ao patrimônio e da livre iniciativa. Nesse campo, interesse público a ser protegido é a realização da justiça fiscal e o respeito à liberdade, que só poderá sofrer restrições dentro dos critérios estabelecidos no



ordenamento jurídico.

É inegável que existe o dever de pagar tributos e o interesse público da arrecadação, porém as exações não podem violar a proporcionalidade, pois é ela que afiança que nesse mister tanto o legislador, como o aplicador e o julgador buscarão aplicar o meio mais adequado, necessário e menos gravoso capaz de assegurar a arrecadação ao Estado e, paralelamente, garantir os direitos fundamentais.

Qualquer intervenção estatal, portanto, mesmo na busca da capacidade contributiva e da justiça fiscal, somente poderá restringir a liberdade ou reduzir o patrimônio do particular na medida mínima necessária à realização desse fim.

### 3. A proporcionalidade no âmbito administrativo-tributário

Se a aplicação objetiva da proporcionalidade encontra dificuldades no âmbito dos tribunais judiciais, maiores dúvidas, resistências e questionamentos surgem quando

se trata da sua efetivação no âmbito administrativo: seja na elaboração de atos normativos infralegais; seja no exercício típico de execução dos atos normativos; seja no limitado campo em que é permitida a discricionariedade; ou no momento em que a administração atua em procedimentos fiscais e, também, quando ela atua no exercício da competência de solucionar as lides tributárias em sede do contencioso administrativo.<sup>6</sup>

No momento de elaboração das leis tributárias o legislador deve acolher a proporcionalidade por meio de critérios de graduação das incidências tributárias e da fixação das sanções, de modo a prover o Estado de recursos e, paralelamente, permitir que o aplicador possa confrontar o evento do mundo com a previsão normativa e fazer o necessário ajuste, o mais próximo possível, para equilibrar as condições materiais do fato, do sujeito, do dano sofrido e do prejuízo imposto.

Ao agente público somente é

<sup>6</sup> Sobre a aplicação da proporcionalidade no processo administrativo tributário ver: NEDER, Marcos Vinicius e LÓPEZ, Maria Teresa Martínez. Processo Administrativo Fiscal Federal Comentado. São Paulo: Dialética. 2004, pp. 64-65.

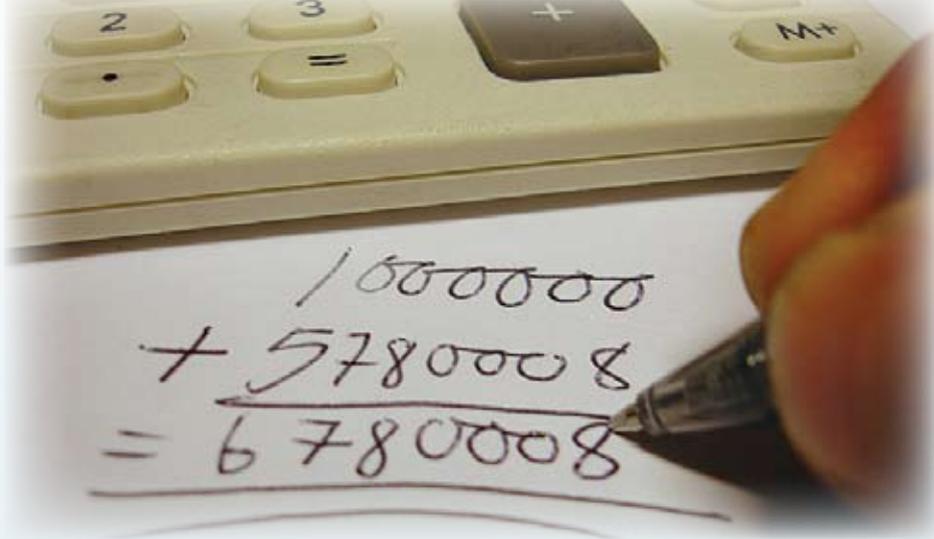
permitido agir de acordo com as previsões e limites legais que expressamente dizem quando, como, onde e a forma de sua atuação, sendo ele obrigado, também, a motivar todos os seus atos mediante a justificação da sua atuação.

O princípio da legalidade, segundo Hely Lopes Meireles, traduz-se exatamente na máxima de que "Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'."

Cumpra observar que a legalidade em matéria tributária deve ser visualizada sob os aspectos formal e material, como sempre defendemos.<sup>8</sup> Contudo, passamos agora a acrescentar uma terceira exigência: a legalidade visualizada, também, sob a exigência de que o seu conteúdo material e a sua aplicação deverão atender à proporcionalidade.

O terceiro aspecto que aqui se apresenta é que a observância da legalidade pressupõe a consonância do ato com o princípio da proporcionalidade, isto é, a legalidade relacionada com o meio-fim. A legalidade somente estará atendida se os meios, os motivos e o conteúdo do ato guardarem conformidade com os fins visados pela lei, ou seja, se os meios utilizados na edição do ato forem adequados, necessários e proporcionais ao fim que se deseja alcançar: a realização do interesse público.

Qualquer ato editado com excesso ou abuso de poder, de forma desmedida, irrazoável ou desproporcional estará em desconformidade com a lei e os comandos constitucionais, sendo nulo de pleno direito por violar a legalidade. Quando a autoridade apesar de competente para agir ultrapassa ou excede os limites das suas atribuições, desvia-se das finalidades



do seu atuar ou executa ato irrazoável ou desproporcional à medida necessária para atingir o interesse público, inexoravelmente pratica nulo.

O processo administrativo constitui uma ferramenta indispensável para que a própria Administração proceda ao controle dos atos de seus agentes, mediante a verificação do ato administrativo (normativo, executivo ou decisório) na sua inteireza e amplitude, alcançando, inclusive, o cumprimento e o confronto do ato com os desígnios constitucionais. Um ato só estará em harmonia e ao abrigo da ordem jurídica se ele se revestir da roupagem constitucional.

Se um ato administrativo desrespeitou ou ultrapassou as balizas constitucionais pode-se concluir que ele foi praticado de forma contrária à ordem jurídica e não atende à finalidade última da realização do interesse público, exigindo, por decorrência, o reconhecimento do seu desajuste e a declaração da sua invalidade, ilegalidade ou inconstitucionalidade. Esse é o bem jurídico a ser protegido e o verdadeiro interesse público a ser atingido.

A Administração, em sede do contencioso administrativo, não pode omitir-se, se recusar ou rezear proceder à revisão dos atos dos seus agentes para lhes aferir a perfectibilidade, isto é, a respectiva constitucionalidade, legalidade e proporcionalidade. Entendimento em contrário implicaria mitigar os poderes que lhe são ínsitos e justificam a sua existência e que decorrem não só do devido processo legal, como do amplo direito de defesa, da moralidade, da eficiência, da

proporcionalidade, da razoabilidade e da própria legalidade, que, igualmente, são aplicáveis ao processo administrativo, cujo cumprimento se exige também em nome do interesse público.

Na atualidade, a Administração não pode mais se furtar a aplicar a proporcionalidade, pois tal posição significaria violar a própria legalidade, uma vez que, apesar desse princípio derivar do Estado de Direito e do dever de respeitar os direitos fundamentais, hoje ele consta em texto expreso na Lei nº 9.784/1999.

É injustificado o temor de que a adoção da proporcionalidade resulte em subjetividade, haja vista que para se evitar abusos ou arbitrariedades no seu manejo, o próprio ordenamento prevê formas de controle e a necessidade de motivação do ato administrativo a fim de justificar a sua edição: tanto no momento da constituição de direito para a administração (por exemplo, no lançamento tributário de tributo ou imposição de penalidade) como no tocante aos atos decisórios (julgamentos administrativos).

Com esse fim, os critérios objetivos que devem nortear a aplicação da proporcionalidade dizem respeito aos aspectos de: i) adequação dos meios para a perfeita identificação do enquadramento do evento do mundo às prescrições legais que estabelecem as hipóteses de incidência, a respectiva transmutação em fatos-jurídicos tributários e a correspondente penalidade; ii) necessidade de que os meios utilizados sejam os menos onerosos, no sentido de somente ser admitida qualquer restrição da liberdade ou

<sup>7</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros. 1994, p. 82-83.

<sup>8</sup> QUEIROZ, Mary Elbe. Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. São Paulo: Manole. 2004, pp. 12-13. QUEIROZ MAIA, Mary Elbe. Do Lançamento Tributário – Execução e Controle. São Paulo: Dialética. 2009, pp. 104-107.

que seja atingido o patrimônio ou a propriedade do particular, na medida mínima indispensável à satisfação do interesse público; iii) proporcionalidade em sentido estrito ou a conformação e o equilíbrio entre o meio utilizado e o fim a ser atingido, a lesão causada e o prejuízo imposto.

A exigência de tributos e a imposição de penalidades deverão guardar proporção razoável entre os meios utilizados e os fins a serem alcançados por meio do uso do bom-senso e de moderação. A observância desses aspectos será apurada por meio do sopesamento dos interesses em conflito, para que a relação tributária se estabeleça de forma racional e haja equilíbrio entre os meios empregados pela Administração e o fim visado pela lei e pelo interesse público.

No procedimento e no processo administrativo, o dever de cumprir a proporcionalidade não se restringe, apenas, à aplicação das sanções, esse princípio também tem que ser observado no tocante à pesquisa do surgimento de obrigações tributárias ditas principais. Deve ser verificado o perfeito enquadramento e subsunção do evento do mundo à hipótese abstrata da lei, suficiente para transmudá-lo em fato gerador tributário e fazer a nascer a obrigação de pagar tributo ou dever instrumental, cujo descumprimento implicará em infração à lei.

O procedimento fiscal é realizado com respaldo no dever-poder legal (a lei impõe o dever e dá poderes) conferido à Administração para investigar a ocorrência ou não do fato gerador e da obrigação tributária, o respectivo cumprimento ou descumprimento das disposições legais e a ocorrência de infração à lei. Esse dever-poder tem que se exteriorizar e se realizar na forma e na medida prevista na lei.

Contudo, a aplicação dos dispositivos legais pressupõe a interpretação dos mesmos, bem assim não se pode deixar de reconhecer, apesar de a autoridade administrativa estar

estritamente vinculada à lei, que existe no seu agir um certo grau de discricionariedade: na eleição das pessoas a serem fiscalizadas; na escolha dos meios e procedimentos de fiscalização lícitos; na colheita de provas; no uso das presunções legais e na liberdade de investigação em decorrência da multiplicidade e complexidade das situações fáticas que deverão ser examinadas, para identificar e quantificar a ocorrência dos fatos jurídicos dos quais nascem as obrigações tributárias ou para identificar possíveis infrações à lei.

Os atos administrativos de lançar tributo e impor sanção devem ser praticados de modo que prestigiem

Os atos administrativos de lançar tributo e impor sanção devem ser praticados de modo que prestigiem a proporcionalidade

a proporcionalidade. Igualmente, no exercício do controle desses atos pela própria Administração, a proporcionalidade é a ferramenta eficaz a ser utilizada, uma vez que o direito positivado não oferece apenas uma interpretação a ser seguida, pois, como no pensamento de Kelsen, ele dá somente a moldura que direciona o intérprete a quem cumpre aplicar a norma.

No agir da autoridade fiscal é imprescindível que haja adequação entre o fato e a descrição da hipótese

legal, bem assim que o ato expedido esteja apto a realizar a finalidade por ele perseguida que é a proteção do bem tutelado. Na execução de atos pela fiscalização, deve-se adotar a intervenção mínima na esfera particular, tentando dimensionar e identificar o grau de lesão sofrida pelo bem tutelado que vai justificar a intensidade da sanção e do prejuízo a ser imposto ao infrator, pois nem toda transgressão repercute com a mesma gravidade sobre o interesse protegido.

A adoção de medidas impositivas ou restritivas requer cuidados especiais, mesmo quando previstas em lei, seja para cobrar tributo seja para apurar a respectiva base de cálculo, quantificar o montante devido, no exercício das atividades previstas no artigo 142 do CTN ou no exercício do poder de fiscalizar previsto no artigo 195 do CTN. Do mesmo modo, a aplicação de sanções, uma vez que no ato de penalizar podem ser violadas outras normas que compõem o todo do sistema em que estão inseridas.

No tocante à imposição de sanções, maiores cautelas devem cercar a atuação da autoridade competente para impor penalidades por meio da constatação e prova da prática de infração, bem assim na identificação da sanção mais adequada, necessária e proporcional na relação meio-fim. Para tanto, devem ser consideradas as circunstâncias atenuantes e agravantes, a intensidade e a qualidade do dano ou da lesão do bem jurídico protegido e o prejuízo a ser imposto ao particular.

Na aplicação das sanções, é preciso sopesar os interesses protegidos e em conflito, inclusive, mesmo quando a conduta se enquadre formalmente como infração, deve-se buscar ponderar a adoção dos princípios da insignificância e da irrelevância penal do fato, no sentido de que a intensidade da sanção seja proporcional à ofensa do bem que se quer resguardar.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Exemplo nesse sentido foi o julgamento pelo STF do HC-77.003/PE. Rel. Min. Marco Aurélio.: "JUSTA CAUSA - INSIGNIFICÂNCIA DO ATO APONTADO COMO DELITUOSO. Uma vez verificada a insignificância jurídica do ato apontado como delituoso, impõe-se o trancamento da ação penal por falta de justa causa. A isto direcionam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Consubstancia ato insignificante a contratação isolada de mão-de-obra, visando à atividade de gari, por município, considerado período diminuto, vindo o pedido formulado em reclamação trabalhista a ser julgado improcedente, ante a nulidade da relação jurídica por ausência do concurso público.

De modo contrário, deve ser a atuação quando constatada a infração mediante a prática de fraude, por exemplo, ou de atos lesivos de tal monta que exigem maior rigor e sanções mais gravosas, como forma de prevenir, reprimir e proteger o interesse público não só com relação à arrecadação, mas no tocante à isonomia e à capacidade contributiva.

Com esse objetivo, há que se distinguir meros descumprimentos de deveres instrumentais ou obrigações acessórias, dos quais não resultou falta de pagamento de tributo ou óbice à necessária atividade de fiscalizar, para verificar o atendimento de obrigações tributárias, daquelas infrações que revelem dolo e intuito de fraudar.

A própria Lei nº 9.430/1966, no seu artigo 44, distingue as hipóteses de meras infrações, daquelas que revelam evidente intuito de fraude fixando penalidade mais gravosa nas hipóteses em que o sujeito passivo tenha agido com manobras, manipulações e artifícios, bem assim ao estabelecer a multa moratória pelo simples atraso no pagamento. Nesse sentido, tendo em vista o alto valor dos juros moratórios (juros Selic, hoje em torno de 13% ao ano) cobrados também pelo não pagamento, deve-se pensar se a multa moratória de 20% cumulativa com esses juros, não seria ela mesma desproporcional.

Maior relevância adquire a proporcionalidade quando a Administração tributária exerce o seu poder de controle (auto-controle), tanto na busca da perfectibilidade dos atos de seus agentes como para solucionar os conflitos ainda na sua esfera. Esse exame amplo e irrestrito dentro do contencioso administrativo deve se dar sob duas perspectivas: tanto para exigir que a proporcionalidade seja o guia e o instrumento que dirigirá a ação de controle das autoridades que detêm tal competência, como também ele se destina a investigar se os atos praticados na fase de procedimento

fiscal, no ato lançamento e no ato de imposição de penalidade, igualmente, atenderam à proporcionalidade e aos desígnios da lei e do Direito.

No exercício da autotutela, com vista a conferir a legalidade dos atos de seus agentes, já em sede do contencioso administrativo, quando surge o processo administrativo-tributário com a defesa do cidadão-contribuinte contra o ato de lançamento ou de imposição, deve também ser examinada a relação meio-fim, isto é: se o ato editado pelo agente (lançamento de tributo ou imposição de penalidade) obedeceu à adequação, à necessidade e à proporcionalidade em sentido estrito e à conformação do respectivo ato ao verdadeiro interesse público.

A Administração age na busca do cumprimento da lei e do Direito, para tanto ela tem o dever de controlar a perfectibilidade dos atos de seus agentes por meio do poder de reexame total da aplicação da lei, na busca da justiça fiscal. Esse controle, portanto, alcança não só a aplicação da proporcionalidade pelos próprios órgãos a quem a lei incumbe o poder de controlar, como também alcança a aferição do atendimento da proporcionalidade na edição dos atos administrativos.

A Administração quando busca harmonizar interesses e atua no papel de solucionar conflitos, em sede do contencioso administrativo, exerce atividade judicante (atividade atípica) cujos princípios diferem do agir da Administração ativa (atividade típica). Enquanto a atividade típica (lançar e impor penalidade) é regida pela inquisitorialidade, oficialidade e o interesse público na arrecadação; na atividade atípica de julgar sobressaem o devido processo legal, o contraditório, ampla defesa e o interesse que prevalece é o resguardo e proteção da ordem jurídica.<sup>10</sup>

A atividade de controle também é realizada em nome do interesse

público, pois não se admite que o interesse da arrecadação seja maior do que o interesse público de preservação dos pilares da ordem jurídica.

É importante ressaltar que o ônus da prova no âmbito tributário é da autoridade fiscal.<sup>11</sup> É ela quem acusa o sujeito passivo da relação tributária do não pagamento do tributo, da prática de infração ou de conduta delituosa que revele evidente intuito de fraude. A própria lei impõe o dever de provar à autoridade fiscal só admitindo a inversão do ônus da prova nas hipóteses expressamente previstas em lei.

#### 4. Conclusão

Na atualidade não há mais como se negar a aplicação da proporcionalidade (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito) no âmbito administrativo-tributário seja no procedimento fiscal seja processo administrativo-tributário. Esse princípio é o que melhor atende à legalidade e a todos os demais direitos fundamentais assegurados aos indivíduos-contribuintes, como forma de harmonizar e equilibrar os interesses e direitos em colisão, por meio da ponderação dos valores envolvidos. Assim, deverá ser considerada a relação meio-fim com o objetivo de solucionar os conflitos e buscar realizar o interesse público que é o bem jurídico protegido.

O verdadeiro interesse público, contudo, não se confunde com a idéia imediatista da arrecadação, pois ele somente será alcançado se a ordem jurídica for preservada, mediante a observância da lei e do Direito, em nome da segurança jurídica. ■

*Doutora em Direito Tributário (PUC/SP).  
Mestre em Direito Público (UFPE). Pós-  
graduação na Espanha e Argentina. Presidente  
do Centro de Estudos Avançados de Direito  
Tributário e Finanças públicas do Brasil - CEAT.  
Presidente do Instituto Pernambucano de  
Estudos Tributários - IPET.*

<sup>10</sup> XAVIER, Albert. *Princípios do Processo Administrativo e Judicial Tributário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005, pp. 52-53.

<sup>11</sup> De acordo com os princípios consagrados na Constituição Federal, ninguém será acusado sem provas e sem que lhe seja assegurado o direito de conhecer e apresentar provas em contrário – art. 5º, LIV e LV), bem assim tal ônus encontra-se expressamente previsto em Lei, consoante o artigo 9º, §§ 2º e 3º, do Decreto-lei nº 1.598/1977 (artigos 924 e 925 do Regulamento do Imposto sobre a Renda/1999).



## Em equipe é mais legal

**I** A febre dos clubes de corrida e das provas de revezamento leva cada vez mais atletas amadores a descobrirem que correr pode ser uma excelente atividade de grupo.

**F**utebol, vôlei, basquete, corrida de rua – exemplos de esportes coletivos. Corrida de rua? Esporte coletivo? Isso mesmo! Com o fenômeno dos clubes de corrida e das provas de revezamento, o tradicional cooper está deixando de ser uma atividade física individual para se transformar numa saudável prática coletiva.

É difícil definir se o crescimento das provas de revezamento está influenciando a formação de novos clubes de corrida, ou se é a “febre” dos clubes que tem provocado o surgimento de tantas provas nesse estilo. O certo é que, a cada dia, os dois ganham novos adeptos e hoje é possível encontrar com facilidade clubes de corrida e provas de revezamento em todo o país.

“É uma atividade que só tem me feito bem”, afirma a pedagoga Janaina Dutra (43 anos e 40 km em

média de corrida por semana). Praticante do cooper desde os 26 anos, ela encontrou nos últimos meses um motivo a mais para correr. “Eu sempre fugia, mas depois que fui uma vez ao clube de corrida, não parei mais. É um grupo social. Além de treinar, a gente sai, se diverte. Acaba que a corrida se transforma em algo secundário”, explica Janaina, que não perde um encontro do grupo.

Já a dentista Raíssa Oliveira (31 anos e 20 km em média de corrida por semana) conta que “o clube de corrida ajuda a manter a forma física e é bom para fazer amizades”. Ela e Janaina se conheceram há cerca de um ano e meio no clube de corrida da academia que freqüentam. “O pessoal é muito animado. Eu não sou muito de sair, mas os encontros do grupo são bem legais. A Janaina, então, é uma das mais animadas”, brinca com a amiga.

**“Brincar de correr e correr brincando”**

É o lema do treinador Cláudio Régis, que há oito anos coordena um clube de corrida. Para ele, treinar em grupo é a melhor maneira de se praticar a atividade física. “O objetivo é fazer as pessoas correrem bem. O condicionamento sempre vem como consequência. Com as técnicas e os treinamentos específicos que fazemos no clube, as pessoas conseguem correr boas distâncias sem se esgotarem”, explica o treinador, que há 26 anos trabalha como profissional de educação física.

Cláudio conta com cerca de 70 corredores em seu grupo. A maioria com idade entre 30 e 50 anos. “A turma mais nova até entra no clube, mas acaba desistindo. Eles têm outras prioridades. Quem freqüenta com mais disciplina mesmo é o pessoal dessa faixa acima dos 30”. Os

treinos são ministrados duas vezes por semana, na pista de cooper de um parque. “A única coisa que cobra deles é a presença. O ritmo a gente vai trabalhando progressivamente o de cada um. Estimulamos sempre a união e não a competição. É preciso lembrar que não são atletas, mas sim pessoas comuns que querem manter a saúde com uma atividade física”.

Além de ensinar as técnicas da corrida para atletas amadores, Cláudio enfrenta outro desafio no clube – manter a motivação dos alunos. Para isso ele se utiliza de e-mails, atividades extra-pista, saídas noturnas, e, principalmente, um recheado calendário de provas para o ano todo. “Hoje temos essa vantagem de ter bastantes corridas, em variados estilos e distâncias. As provas não são indispensáveis, mas ajudam muito a trabalhar metas, desafios e manter o pique dos alunos”, explica o treinador.

### Correndo em equipe

As provas de rua são o grande evento de todos os clubes de corrida. Sempre aos fins de semana, elas reúnem milhares de corredores em grandes festas. Cada clube faz questão de montar sua tenda, exibir seu uniforme. Mas o clima não é de competição, e sim de interação. “Nas provas que disputamos, o único adversário é você mesmo. Corremos para nos sentirmos bem e para superar nossas próprias marcas. Não corremos contra os outros”, explica o servidor público Roberto Duarte (44 anos e 30 km em média de corrida por semana).

Com a grande participação dos clubes de corrida, cada vez mais as provas de rua estão se transformando em corridas de revezamento. Isso incentiva atletas amadores a participarem de provas mais longas e mantém o espírito de equipe dos clubes. O número de integrantes por time e a quilometragem das



provas variam bastante. Vai desde as duplas até grupos de seis, oito e em alguns casos mais de dez corredores. “É muito interessante, pois dentro de uma mesma prova nós oferecemos a opção para quem está preparado para correr grandes e pequenas distâncias. Procuramos variar ao máximo as categorias, para não deixar ninguém de fora”, explica Antônio Bastos Júnior, idealizador da Volta do Lago, uma das mais tradicionais provas de revezamento de Brasília.

Outra característica das provas de revezamento é que o resultado final acaba sendo um mero detalhe. “Normalmente não oferecemos premiação em dinheiro para os primeiros e distribuímos medalhas para todos os participantes. O principal objetivo é estimular as pessoas a correrem, pois é uma atividade que faz muito bem pra saúde”, conta Antônio. Em seis edições da prova que organiza, ele viu a participação crescer 300%. “Esse ano, estimamos contar com pelo menos 2.500 participantes. É uma verdadeira febre”, conclui.

Febre que vem transformando a

## Dicas para correr bem

- Faça uma avaliação física detalhada antes de iniciar um programa de corrida;
- Use roupas leves e claras, com tecidos que não retenham suor;
- Use tênis leve, flexível e com sistema adequado de amortecimento. Lembrando que há calçados específicos para o tipo de pisada de cada pessoa;
- Coma alimentos leves, sem gorduras, quando estiver próximo da atividade física. Terminado o exercício, é necessário que se reponha os nutrientes perdidos também com uma alimentação leve e água;
- Faça um aquecimento e em seguida alongue-se antes de correr. O alongamento também é recomendado ao fim do exercício físico;
- Não corra todos os dias. Procure alternar a corrida com outras atividades como natação, bicicleta ou musculação;
- Se possível, procure o acompanhamento de um profissional.

corrida numa das atividades físicas mais praticadas nas grandes cidades do país. Integrante de um clube de corrida e participante fiel das provas de revezamento, a personal trainer Flávia Pedreira (melhor atleta amadora de Ironman do país em 2008) resume o fenômeno em poucas palavras: “Pra mim, o principal é que os clubes e as provas de revezamento estão popularizando a prática da corrida como sinônimo de qualidade de vida”.