

# **Direito Constitucional Financeiro: as inconstitucionalidades da Resolução nº 78, do Senado Federal. Uma proposta de Adin.**

João Parente Muniz e Sá Filho.<sup>1</sup>

O tema versado em seqüência é um dos mais complexos capítulos do Direito Constitucional Financeiro. Com efeito, sobre inexistir, praticamente, bibliografia pátria a respeito, não sem freqüência o operador jurídico, seja o teórico, seja o prático, no exercício do labor de solucionar problemas que se lhes suscitam, tem diante de si (além do problema, carente de solução) o texto legal e o sistema de Direito Positivo.

“Nada mais prático que uma boa teoria”, registra o senso comum teórico de todos os que praticam a ciência não como mero exercício ‘acadêmico’, mas como disciplina viva, comprometida com a busca de respostas (por certo fruto de pensamento articulado, sistêmico, rigoroso, com lastro empírico, obediente a um método, o ‘método científico’, uma peculiar maneira de pensar, de agir, de trabalhar) para os problemas do dia-a-dia, da vida, e tantos os há, dado não se poder confundir atividade científica com a metaciência, com a tão-só mera contemplação, à moda dos nefelibatas ou auto-intitulados ‘filósofos’.

Pressupõe a ação direta de inconstitucionalidade que compõe, digamos assim, o núcleo do presente estudo, pesquisa e raciocínio jurídico exteriorizados em peça processual a qualquer momento deflagrável, posto versar sobre assunto que tem angustiada governantes que titularizam as unidades federativas dessa nossa tão peculiar forma de Estado, que é a federação brasileira.

Tão notória é a importância do assunto enfocado, que, sem falsa

## **Ação Direta elaborada pelo Procurador João Parente/jp**

---

<sup>1</sup> \* Doutorando em Direito Tributário pela Universidad del Museo Social Argentino. Do DCJ da Unicap. Procurador do Estado e, nesta condição, elaborou a petição que compõe o estudo a seguir.

modéstia, muitos seriam os agentes públicos que compõem as administrações públicas estaduais e municipais que grato quedariam por tomarem conhecimento de estudo já elaborado sobre matéria que tanta angústia tem provocado, de solução que demanda conhecimentos especializados em área tão pouco cultivada no Brasil, como a do Direito Financeiro. Com a escusa do jargão praxista, colha-se do teor do petitório o que apenas com o domínio da teoria enseja. Afinal, ‘nada há de mais prático que uma boa teoria’.

**‘Excelentíssimo Senhor Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal.**

**O Governador do Estado d.....**, abaixo assinado, juntamente com o Procurador Geral do Estado e os Procuradores do Estado nominados, ficando esses últimos, desde já designados para, em conjunto ou separadamente, representarem-no em todos os termos da ação, vêm, perante esse Egrégio Supremo Tribunal Federal, nos termos facultados pelo artigo 103, V, da Constituição Federal propor ação direta de inconstitucionalidade dos arts. 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, dos incisos III e IV, do art. 21, dos arts. 22, 24, 27, 34, *caput* e § 1º, 37 e 43 da Resolução nº 78, do Senado Federal, promulgada em 01 de julho de 1988 e dada à estampa no D.O.U. do dia 08 do mesmo mês, fazendo-o em razão dos fatos e fundamentos abaixo expostos.

**- I -**

### **DOS FATOS**

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto os arts. 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, os incisos III e IV do art. 21, os arts. 22, 24, 27, 34, 37 e 43 todos da Resolução nº 78, do Senado Federal, acima referida.

Eis o inteiro teor dos versículos impugnados:

“**Art. 10.** Até 31 de dezembro de 2010, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios somente poderão emitir títulos da dívida pública no montante necessário ao refinanciamento do principal devidamente atualizado de suas obrigações, representadas por essa espécie de títulos.

**Art. 11.** Para efeito do disposto no artigo anterior será observado o seguinte:

I – é definido o percentual mínimo de 5% (cinco por cento) para o resgate dos títulos da dívida pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em seu vencimento, refinanciando-se no máximo 95% (noventa e cinco por cento) do montante vincendo;

II – o Estado, o Distrito Federal ou o Município cujo dispêndio, anual, definido no inciso II do art. 6º, seja inferior a 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real deve promover resgate adicional aos 5% (cinco por cento) estabelecido no inciso I, em valor suficiente para que o dispêndio anual atinja 13% (treze por cento) da Receita Líquida Real;

III – em caso excepcional, devidamente justificado, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão pleitear ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central do Brasil, autorização para o não cumprimento dos limites fixados nos arts. 6º e 7º, exclusivamente para fins de refinanciamento de títulos da dívida pública.

**Parágrafo único.** O disposto neste artigo não se aplica aos títulos da dívida pública emitidos com vistas a atender à liquidação de precatórios judiciais pendentes de pagamento, objetivo do parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**Art. 12.** A dívida mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, objeto de refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997 e a dos Municípios poderá ser paga em até trezentas e sessenta prestações mensais e sucessivas, nos termos de contrato que vier a ser firmado entre a União e a respectiva unidade federada.

§ 1º. A obtenção do refinanciamento de que trata o *caput* para os títulos públicos emitidos para o pagamento de precatórios judiciais é condicionada a comprovação, pelo Estado ou pelo Município emissor, da regularidade da emissão, mediante apresentação de certidão a ser expedida pelo Tribunal de Contas a que esteja jurisdicionado, acompanhada de toda a documentação necessária, comprovando a existência dos precatórios em 5 de outubro de 1985 e seu enquadramento no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a efetiva utilização dos recursos captados em emissões similares, anteriormente autorizadas pelo Senado Federal, no pagamento dos precatórios definidos pelo citado dispositivo constitucional.

§ 2º. Os títulos públicos emitidos para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que não cumprirem o disposto no parágrafo anterior, somente poderão ser refinanciados para pagamento em cento e vinte parcelas iguais e sucessivas.

§ 3º. Os títulos públicos emitidos após 13 de dezembro de 1995, para pagamento de precatórios judiciais, nos termos do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não são passíveis de qualquer refinanciamento, devendo ser resgatados em seu vencimento.

§ 4º. As unidades federadas que tiverem sua dívida mobiliária refinanciada pela União, não mais serão autorizadas a emitir os títulos.

**Art. 14.** Os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios serão instruídos com:

I – documentação prevista nos incisos II, III, IV e IX do artigo anterior;

II – solicitação de instituição financeira que tenha apresentado ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município, uma proposta firme de operação de crédito, contendo cronograma de reembolso, montante, prazo, juros e garantias;

III – documento, assinado pelo Chefe do Poder Executivo, discriminando as condições da operação proposta pela instituição fi-

nanceira e contendo declaração de concordância com as mesmas.

**Art. 17.** As operações de crédito por antecipação de receita orçamentária deverão ser, obrigatoriamente, liquidadas até dez dias úteis antes do encerramento do exercício em que forem contratadas.

**Art. 18.** É vedada a contratação de operação de crédito nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do Município.

**Parágrafo único.** No caso de operações por antecipação de receita orçamentária, a contratação é vedada no último ano de exercício dos mandados mencionados no *caput*.

**Art. 20.** As leis que autorizem os Estados o Distrito Federal e os Municípios a emitir títulos da dívida pública deverão conter dispositivos garantindo que:

I – a dívida resultante de títulos vencidos e não resgatados será atualizada pelos mesmos critérios de correção e remuneração dos títulos que a geraram;

II – os títulos guardem equivalência com os títulos federais tenham poder liberatório para fins de pagamento de tributos, e seus prazos de resgate não sejam inferiores a seis meses, contados da data de sua emissão.

**Art. 21.** São sujeitas à autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I – .....  
II – .....  
III – de emissão de títulos da dívida pública;

IV – de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.

**Parágrafo único.** O Senado Federal devolverá ao Banco Central do Brasil, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução.

**Art. 22.** Os pleitos sujeitos a autorização específica do Senado, listados no artigo anterior, que não atenderem aos requisitos mínimos definidos no art. 27, não serão encaminhados ao Senado Federal pelo Banco Central do Brasil, que os devolverá ao Estado, ao Distrito Federal ou ao Município de origem, comunicando o fato ao Senado Federal.

**Art. 24.** As operações de crédito não sujeitas a autorização específica do Senado Federal serão objeto do seguinte encaminhamento pelo Banco Central do Brasil:

I – os pleitos que não atenderem a todos os requisitos mínimos serão indeferidos de imediato;

II – os pleitos que atenderem a todos os requisitos mínimos e a todos os requisitos

não essenciais, definidos nos arts. 27 e 28, respectivamente, serão autorizados no prazo máximo de dez dias úteis;

III – os pleitos que atenderem a todos os requisitos mínimos e não atenderem a um ou mais dos requisitos não essenciais, serão enviados ao Senado Federal, acompanhados de parecer nos termos do art. 23, que sobre eles deliberará.

**Art. 27.** Para os fins desta Resolução, considera-se requisito mínimo o cumprimento, quando se aplicar, do disposto nos arts. 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11, 12, 14, 15, 17, 18, 37 e 38 e nos incisos I, II, III, IV, VI, VII, IX e X do art. 13.

**Art. 34.** Os pedidos de autorização para o lançamento, oferta pública ou colocação no mercado de títulos da dívida pública, destinados a refinarciar títulos vincendos, inclusive daqueles vinculados ao disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, devem ser encaminhados ao Banco Central do Brasil, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, com antecedência mínima de sessenta dias úteis do primeiro vencimento dos títulos a serem refinanciados.

§ 1º. O descumprimento do disposto no *caput* implicará a alteração das datas-base de todos os títulos a serem emitidos, que serão postergadas por período equivalente ao número de dias úteis de atraso, sem que haja a correspondente correção do valor nominal dos títulos a serem emitidos.

§ 2º. Estando incompleta a documentação encaminhada pelo Estado, Distrito Federal ou Município, o Banco Central do Brasil solicitará a complementação dos documentos e informações, considerando-se, para efeito do disposto no parágrafo anterior, a data de entrega da documentação completa.

**Art. 37.** Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações que tenham dívidas referente a operações de crédito ou parcelamento de débitos relativos às contribuições sociais de que tratam os arts. 195 e 239 da Constituição Federal e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, deverão remeter, quando solicitados, ao Banco Central do Brasil:

I – informações sobre o montante das dívidas flutuante e consolidada, interna e externa;

II – cronograma de pagamento de amortização, juros e demais encargos das referidas dívidas, inclusive aquelas vencidas e não pagas;

III – balancetes mensais e síntese da execução orçamentária.

**Parágrafo único.** O descumprimento do disposto neste artigo implicará a paralisação da análise de novos pleitos da espécie pelo Banco Central do Brasil.

**Art. 43.** O valor atualizado dos recursos obtidos através da emissão de títulos vinculados ao disposto no parágrafo único do art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais

Transitórias, utilizados para finalidades distintas, passa a ser considerado dívida vencida, para efeito do cálculo dos limites definidos nos arts. 5º e 6º desta Resolução, até que haja o resgate de títulos em valor atualizado equivalente ao desvio de finalidade incorrido.

§ 1º. Os Estados e Municípios dispõem de sessenta dias, contados a partir da promulgação desta Resolução, para comprovar, mediante certidão do Tribunal de Contas ao qual estão jurisdicionados, o montante de recursos utilizados no efetivo pagamento de precatórios enquadrados no disposto no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º. Não havendo manifestação do Estado ou do Município, ou ocorrendo o fornecimento de informações insuficientes, serão considerados os valores apurados no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito, criada pelo Requerimento 1.101, de 1996, destinada a apurar irregularidades na autorização, emissão e negociação de títulos públicos nos anos de 1995 e 1996.

§ 3º. Nos casos em que não houver manifestação do Estado ou do Município, ou em que as informações fornecidas forem insuficientes, ou que o Relatório Final citado no parágrafo anterior não apresente cifra precisa, considerar-se-á vencido, para efeito do disposto no *caput*, o valor total atualizado dos títulos emitidos com base no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

A contrariedade entre os comandos retrocopiados e a *Lex Fundamentalis*, direta e frontal, abrange franca desconsideração para com o *princípio federativo* (arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I), o *princípio da autonomia estadual* (art. 25), o *princípio dos poderes residuais dos Estados-Membros* (§ 1º, do art. 25), o *princípio da separação dos Poderes* (art. 2º e 60, § 4º, III), o *princípio da reserva de lei complementar para dispor sobre dívida pública interna e externa* (art. 163), o *princípio da competência legislativa concorrente* ou do *condomínio legislativo* entre a *União e Estados para estabelecer normas gerais de direito financeiro* (art. 24, I e §§ 1º, 2º e 3º), o *princípio da competência exclusiva do Congresso*, com sanção presidencial, para expedir *normas de direito eleitoral* (art. 22, I), o *princípio da legalidade*, que condiciona o exercício da função administrativa ao primado da lei (art. 37), o *princípio da irretroatividade*, que põe a salvo do império da lei nova o ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI) e, afinal, o *princípio do devido processo* (*substantive due process of law*, art. 5º, LIV), também vocacionado à proteção dos bens e direitos estaduais, mormente quando defluentes do postulado federativo, “núcleo duro” do constitucionalismo pátrio (art. 60, § 4º).

É o que se demonstrará em seqüência.

### a) Sentido, conteúdo e alcance do princípio federativo

Convém ter sempre presente que a federação é autonomia recíproca da União e dos Estados sob a égide da **Constituição Federal**. O Brasil, como pessoa jurídica de direito público que é, foi edificado nos moldes de uma República Federativa (art. 1º, da **Lei Suprema**), forma peculiar do Estado politicamente descentralizado. Pela descentralização política melhor funciona a representatividade e de maneira mais enfática, o povo exerce suas prerrogativas de cidadania e, de autogoverno. Convivem, harmonicamente, os Estados-Membros e a União como pessoas políticas e autônomas que encontram, no **Diploma Básico**, a fonte superior de suas prerrogativas e de suas limitações. *Não há superioridade entre as unidades federativas, assim como entre elas e a pessoa da União*. Cada qual desfruta de autonomia legislativa, administrativa e judiciária, rigorosa-

mente certificada no **Texto Constitucional**, e a prova jurídica desse caráter autônomo, além das competências privativas que o constituinte lhes outorgou, pode ser extraída de uma circunstância significativa e aparentemente paradoxal: *a intervenção federal nos Estados-Membros*.

Cláusula pétreia que é (art. 60, § 4º, I), o *princípio da federação*, tipo estrutural do Estado brasileiro, há de ser sempre lembrado, seja qual for a norma jurídica invocada a ser interpretada e aplicada. Por isso, é desarrazoado falar-se em níveis de governo para indicar essas duas pessoas constitucionais. Juridicamente, nenhuma se sobrepõe à outra, ainda que, em termos políticos e econômicos, possamos reconhecer que a União foi beneficiada com um plexo de competências maior do que os Estados-Membros.

Nesse tipo de relação isônoma ingressam ainda os municípios (por força do primado da autonomia municipal) e o Distrito Federal, que, além de dispor de Poder Legislativo com representação própria, elege deputados e senadores para compor as duas Casas do Congresso Nacional.

A **Constituição** determina, *ex vi* do art. 25, que os Estados-Membros se regulem e se organizem pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da **Constituição Federal**. A exceção a essa regra advém, como assinalado, da própria **Carta Magna**, de maneira que, além de observar as leis estaduais, os Estados-Membros deverão sujeitar-se às *leis nacionais*.

Ora, o princípio federal, do qual é decorrência lógica a autonomia do Estado-Membro, é cláusula intangível da **Constituição Federal de 1988** e, indubitavelmente, valor fundamental, contra o qual não goza de presunção nenhuma lei ou **resolução senatorial**. Ao contrário, interpretam-se, com mais rigor e mediante critérios de aferição mais restritos, *todas as resoluções do Senado Federal que marcam intervenções estranhas ao pleno exercício do princípio federativo*.

Para o desenlace do *thema decidendum*, fixe-se, de logo, que o **Senado Federal** tem a nobre função de estabelecer os *limites globais e as condições para o montante da dívida mobiliária da União, dos Estados, dos Municípios e sua autarquias*, nos termos do art. 52, VII e IX, da **Constituição**. Ao realizarem suas operações, a União, os Estados e os

municípios estão sujeitos à observância irrestrita daqueles *limites e condições*.

### **b) Princípio da reserva de lei complementar para dispor sobre dívida interna e externa**

Aos Estados-Membros deferiu-se a competência plena para legislar sobre *direito financeiro*, atendendo às suas peculiaridades (art. 24, I e § 2º), devendo, no desempenho dessa prerrogativa, respeitar tão-só as disposições editadas sob o manto da lei complementar prevista pelo art. 163, IV, que corresponde ao legítimo exercício que a União faz dessa competência concorrente, justaposta ao limite expresso de estabelecer *normas gerais*.

Cuidando de disciplinar as finanças públicas em âmbito nacional, a **Lei Suprema de 1988** asseverou, em seu art. 163, que: “Lei complementar disporá sobre: II – dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; III – concessão de garantias pelas entidades públicas; IV – emissão e resgate de títulos da dívida pública; VI – operações de câmbio realizadas pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios”. Trata-se de competências expressas conferidas à União, com o fim de organizar e harmonizar nacionalmente as finanças públicas. Exce-tua, com isso, na forma prevista nessa lei complementar, a já citada auto-nomia dos Estados-Membros no trato dessa matéria. As entidades federadas, ao ser editado aquele diploma normativo, haverão de submeter-se às suas disposições sob pena de intervenção federal.

A possibilidade jurídica para efeito de endividamento público, a concessão de garantias e a emissão e resgate de títulos da dívida pública, obviamente, não devem ser tomadas como valor absoluto, em termos de afirmar-se o primado da autodeterminação das unidades federadas. Reconhece-se essa autonomia, porém como produto do complexo inter-relacionamento que se estabelece entre as pessoas políticas de direito constitu-cional interno, sob a égide da **Constituição**. O cânone federativo tem

seus limites, e as exceções relatadas no art. 34 provam essa asserção. Em outras palavras:

I) cabe à União editar, mediante lei complementar, normas gerais sobre dívida pública interna e externa, concessão de garantias pelas entidades públicas e emissão e resgate de títulos da dívida pública (art. 24 e § 1º combinado com o art. 163);

II) a edição dessa lei nacional não prejudica o exercício da competência suplementar dos Estados (art. 24, II): inexistindo lei nacional sobre normas gerais, os Estados-Membros exercerão a competência legislativa plena, para atender às suas peculiaridades (art. 24, § 3º).

### **c) As Resoluções do Senado Federal e a previsão dos incisos VII e IX, do art. 52, da Constituição Federal**

As resoluções emitidas pelo Senado Federal são instrumentos introdutórios primários de normas jurídicas que atuam nos campos materiais expressamente demarcados pela **Constituição**. Sua aprovação dá-se na Câmara Alta do Congresso por maioria simples e são promulgadas pela própria Mesa do Senado. Não sendo leis, em sentido estrito, as resoluções senatoriais não se revestem do *status* jurídico próprio das *leis ordinárias*, que exigem para sua aprovação também os votos da Câmara dos Deputados, prescindem, também, da sanção presidencial e, muito menos, do das *leis complementares à Constituição*, que demandam aprovação por maioria absoluta (art. 62).

Disciplina o art. 52 que “Compete privativamente ao Senado Federal: (...) VI – fixar, por proposta do Presidente da República, *limites globais* para a dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VIII – dispor sobre *limites globais e condições*

para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal; IX – estabelecer *limites globais e condições* para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Verifica-se, com a simples leitura do preceptivo, que a competência do Senado Federal se restringe à possibilidade de estabelecer *limites globais e condições* para o montante da dívida mobiliária dos Estados. Não há previsão de competência para que o Senado disponha, *ad exemplum*, sobre a emissão e resgate de títulos referentes aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Só *indiretamente*, estipulando “*os limites globais*” e as “*condições*” para o “*montante da dívida*”, é que o Senado Federal pode interferir nessa atividade conferida de maneira expressa aos Estados-Membros, consoante o disposto no art. 24, I e § 2º.

Diretamente, dessarte a *emissão e resgate de títulos públicos* só pode ser objeto de regulação cogente para os Estados-Membros, mediante a *lei complementar* prevista no art. 163, IV.

#### **d) A Resolução do Senado nº 78, de 1998, excedeu a competência constitucional prevista no art. 52, da CF**

Trata-se, inequivocamente, de caso de invasão da competência da União. O **Diploma Básico** não outorgou, em parte alguma, ao Senado Federal a latitude de competência pretendida e exercida nos dispositivos veiculados pela Resolução 78/98. Em face disso, os dispositivos dessa resolução que não encontrarem supedâneo na **Carta Fundamental** não de ser considerados, de pleno direito, como inconstitucionais. Senão vejamos.

O art. 52, VII, da **CF**, atribuiu ao Senado Federal, estritamente, a competência para:

“dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal”.

Extrapassando os limites dessa estrita prerrogativa, já a Ementa da Resolução nº 78, de 1º de julho de 1998, prenuncia inexplicável alargamento dessa competência constitucional, auto-investindo-se o Senado em novas atribuições. Verifique-se-lhe a dicção:

“Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas respectivas autarquias, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências”.

A **Constituição** adjudicou ao Senado Federal competência para “*dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno*”, o que não significa dispor, diretamente, *sobre as operações de crédito externo e interno* como pretensamente fez o legislador da Resolução 78/98. Ora, uma coisa é tratar de “limites globais” e “condições”; outra é *cuidar das próprias operações*.

Essa resolução pretende subordinar Estados, municípios e Distrito Federal ao disposto em suas normas (art. 1º), fazendo submeter ao crivo de sua autorização assuntos de interesse privativo daquelas entidades, como é o caso da colocação de títulos da dívida pública e outras, já reportadas, matérias que deveriam ser tratadas pela lei complementar prevista no art. 163, IV, não, simplesmente e absolutamente, por mera resolução.

Importa esclarecer: tal vício não desqualifica a Resolução nº 78/98 na sua inteireza, na totalidade de seus dispositivos; atinge tão apenas os que não encontram supedâneo no **Texto Fundamental**. Por isso mesmo, todos os demais preceptivos que tratam, efetivamente, de *limites globais e condições* para essas operações de crédito ou sobre *o montante da dívida mobiliária continuam* compatíveis com o sistema constitucional posto, não merecendo a mesma sorte dos preceitos impugnados nesta sede.

Para que não paire dúvida alguma, frise-se e refrise-se, melhor visualizando o regime fixado pela **Constituição** em vigor:

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

.....  
V – **autorizar operações externas** de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI – **fixar**, por proposta do Presidente da República, **limites globais** para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – dispor sobre **limites globais e condições** para as operação de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII – dispor sobre **limites e condições** para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX – **estabelecer limites globais e condições** para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; (omissis).

Posto em confronto o disposto no art. 52 com o que se estabelece no art. 24 e no art. 163, constata-se que:

- não cabe ao Senado Federal criar e dispor sobre amplas normas gerais relativas à dívida pública estadual, nem tampouco

relativas a outras contratações de operações de crédito pelos Estados. Tais normas gerais serão veiculadas exclusivamente por lei complementar federal, sendo de competência do Congresso Nacional;

- não cabe ao Senado Federal aprovar ou autorizar empréstimos públicos nem operações de crédito a serem contratadas pelos Estados, uma a uma ou caso a caso (exceto se externos, conforme inciso V, do art. 52);
- ao Senado Federal cabe, apenas, impor **limites globais quantitativos** (tetos máximos) e **condições**, como critérios comuns a todos e gerais para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e Municípios (art. 52, VII e IX).

*Limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados* são as únicas funções objeto das resoluções senatoriais (art. 52, VII e IX). Significam que o Senado Federal tem a nobre contribuição de zelar pelas finanças públicas dos Estados, no que tange à credibilidade, liquidez, espécie de títulos, rendimentos, prazos de resgate e garantias. Mas cumpre essas funções por meio da fixação de *critérios gerais e comuns* a serem observados *por todos* os entes políticos, pela União, pelos Estados, pelos municípios e suas autarquias. Esses e apenas esses poderes-deveres configuram os *limites globais* e as *condições para o montante da dívida*. Não é facultado ao Senado Federal estabelecer outras normas gerais a nortear os legisladores federais, estaduais e municipais, normas que competem, privativa e exclusivamente, ao Congresso Nacional e cuja manifestação é insubstituível. Muito menos poderá o Senado Federal vincular a receita, o produto arrecadado na operação a órgão, fundo ou despesa.

A posição da resolução senatorial que fixa *limites globais e condições* às operações de crédito e à dívida mobiliária estadual é similar à daquela que fixa alíquotas máximas ou mínimas nas operações e prestações internas sujeitas ao ICMS, como dispõe o art. 155, § 2º, V. O Imposto sobre Operações de Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de

Serviços de Transporte e Comunicação somente pode ser instituído e regulado por lei do Estado, a qual fixará a alíquota para as operações internas, respeitado o teto máximo ou mínimo, se houver, estabelecido em resolução. Cabe-lhe, sim, fixar os *limites globais* à dívida fundada ou à dívida mobiliária dos Estados e estabelecer as *condições* inerentes às questões de solvência, liquidez e credibilidade.

Poder-se-ia, de certa forma, dizer que as atribuições fixadas ao Senado Federal, no art. 52, configuram espécie de normas gerais? Na medida em que a resolução senatorial pode fixar *limites globais* e *condições* para o montante da dívida pública da União, dos Estados e dos municípios, não estará o órgão do legislativo federal, de algum modo, estabelecendo padrões de controle mínimos, uniformizações de critérios quantitativos?

Sim, é verdade. Por meio daqueles *limites globais* e das *condições* inerentes às garantias, solvência e liquidez, padroniza-se a normatividade do conteúdo a ser desenvolvido pela legislação ordinária dos entes estatais, inclusive da própria União. De certa forma, as funções atribuídas às resoluções senatoriais são similares às exercidas pelas normas gerais editadas em lei complementar. A diferença está em que as primeiras são restritas a *limites globais* e *condições* para montante da dívida, são de objeto definido, enquanto as normas gerais postas por lei complementar são  *muito mais amplas*, podem envolver *não apenas questões quantitativas* relativas à emissão dos títulos propriamente ditos como ainda *substanciais* relativas à sua colocação e à responsabilidade dos agentes envolvidos no cumprimento das normas gerais e especiais. Mas ambas obrigam a todos: têm, na verdade, já se disse, a natureza de regras quase-constitucionais, pois são normas hierarquicamente inferiores à Constituição, que, entretanto, erigem-se em posição de superioridade às demais leis ordinárias federais, estaduais ou municipais. Configuram, assim, manifestação de um federalismo cooperativo ou integrativo, no qual há uma ordem jurídica especial, composta dessa quarta espécie normativa, nem federal, estadual ou municipal, mas acima de todo o ordenamento dessas ordens jurídicas parciais e hierarquicamente inferior tão-somente à Constituição Federal.

Pode-se, assim, conceber que não apenas as leis complementares mas também as resoluções do Senado Federal veiculam normas gerais de direito financeiro (e tributário) na medida em que as resoluções senatoriais impõem *tetos e limites quantitativos* a serem observados por todos os entes políticos da Federação: a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Sob tal aspecto, não obstante, é de fundamental importância distinguir: no que tange às finanças públicas, as resoluções do Senado Federal diferenciam-se, formal e materialmente, das leis complementares. É que

- formalmente, resultam da vontade exclusiva do Senado Federal, enquanto as leis complementares são ato de vontade do Congresso Nacional por meio da maioria absoluta dos membros que o compõem;
- materialmente, tais resoluções apenas fixam *limites globais e condições* ao montante da dívida mobiliária, sem estabelecer amplas normas gerais à observância do legislador ordinário dos entes estatais que compõem a Federação.

Há, portanto, evidente impossibilidade de se substituírem uns aos outros. Formalmente, os instrumentos normativos – resoluções senatoriais e leis – são radicalmente distintos, nem mesmo emanam do mesmo órgão. Materialmente, o objeto próprio das leis complementares e das resoluções senatoriais não se comunica, é próprio a cada um. Se podemos conceber que, tanto no caso da lei complementar de normas gerais como no caso da resolução senatorial fixadora de limites, há um certo quadro de moldura delimitativa a ditar critérios de observância obrigatória aos Estados no exercício de sua autonomia financeira, tem-se que concluir, igualmente, que o campo de competência das normas a serem editadas pelo

Senado Federal é diferente, previamente definido, restrito e limitado pela **Constituição**. Esse campo não é expandível na ausência de lei complementar nem tampouco supletivo ou de substituição daquele vácuo.

### **e) Especialização do temário restrito à disciplina da lei complementar**

Não se olvide, a **Constituição** de 1988 determinou, no Capítulo II, do Título VI, que trata das finanças públicas, precisamente no multicitado art. 163, a elaboração de lei complementar que deve dispor sobre a “dívida pública externa e interna, incluindo a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público”, sobre a “concessão de garantias pelas entidades públicas” e sobre a “emissão e resgate de títulos da dívida pública”. Por outro lado, a mesma **Constituição**, no seu art. 52, incisos V a IX – auto-aplicáveis –, atribui competência privativa ao Senado Federal para decidir sobre limites globais das dívidas públicas externa e interna da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e das entidades por estes controladas, inclusive para a realização de operações de crédito, concessão de garantia da União para sua realização, fixação das respectivas condições etc.

Os três artigos citados de nossa **Carta Magna** são a base sobre a qual é estabelecido o regime jurídico da dívida pública da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios e das respectivas entidades da administração indireta, harmonizando e dando eficácia ao que determinam os mesmos artigos, combinados com os seguintes dispositivos da **Constituição**: art. 34 (inciso V, letra *a*), 35 (inciso I), 48 (inciso XIV), 49 (inciso IV), 70 (parágrafo único), 70 (inciso VIII), 90 (inciso I), 91 (§ 1º, inciso II), 148, 151 (inciso II), 159, 160 (parágrafo único) e 164 (§ 1º e 2º).

Num esforço de sistematização, temos que são temas restritos à disciplina da lei complementar a ser editada sobre dívida interna e externa, a definição e classificação da dívida pública, as modalidades das operações de crédito público, os limites e condições para as operações de crédito externas e internas para a dívida pública; as operações de crédito por antecipação da receita, as operações de crédito para cobertura de dé-

ficit; as operações de crédito para investimentos, as operações de crédito internas do setor público, as operações de crédito externas do setor público; as operações de crédito para o giro da dívida pública mobiliária consolidada, as operações de crédito vedadas ao setor público, os controles das garantias e da transparência na emissão de títulos públicos; as informações ao público; os registros e negociação dos títulos dos tesouros, os títulos públicos escriturais, de emissão dos tesouros, as garantias e vantagens dos títulos dos tesouros, a administração e a movimentação dos títulos públicos, os títulos públicos extraviados, a prescrição dos títulos públicos; a condução da política monetária com títulos do Tesouro Nacional; os controles do endividamento público e as dotações orçamentárias para sua amortização, a obrigatoriedade de dotações para atender às despesas com a amortização da dívida pública e as normas coercitivas e penais relacionadas com a dívida pública externa e interna.

Os Estados-Membros têm competência concorrente para, dispor sobre direito financeiro, versar sobre esse temário. À União assiste o poder jurídico de editar *normas gerais* sobre a matéria, desde que mediante *lei complementar* (art. 163, IV). Feita essa ressalva, a competência dos Estados é plena; cabe a eles expedir normas, desde que observadas as *condições* e os *limites globais* do montante da dívida pública estipulados pelo Senado Federal (art. 52, IX).

#### **f) Conseqüências do vácuo normativo e de sua inadequada colmatação. Visão da doutrina**

A ausência da lei complementar tem inequivocamente levado o Senado a – de forma atentatória à **Constituição Federal** – incorporar regras, disposição conceitual, metodologias e até o estabelecimento de condições e exigências que são típicas de lei complementar, a exemplo da definição de operação de crédito, metodologia de cálculos de receitas, despesas públicas para efeito de limites, exigência de adimplências, de cumprimento de versículos constitucionais e legais, que, em verdade, conformam diretrizes próprias de *normas gerais* agasalháveis exclusivamente nas *leis nacionais*.

Em preciso comentário desferido ao inciso VII, do art. 52, da **Lex Mater**, a equipe da **Prince Waterhouse**, São Paulo, 1989, insculpiu (p. 383):

“A presente regra confere competência privativa ao Senado Federal para dispor, *genericamente*, sobre *limites globais* das operações de crédito, em âmbito interno e externo, da administração direta e indireta” (destacou-se)

No mesmo diapasão, acerca da regra hospedada no inciso IX, do art. 52 (ob. cit. p. 383 e 384):

“A União, através do Senado Federal, deverá estipular **limites e condições** de lançamento de títulos da dívida pública, por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A norma tem justificativa, posto que à União compete legislar sobre política do crédito (art. 22, VII) e para que haja execução satisfatória dessa política devem ser delimitadas as ações das pessoas jurídicas de direito público mencionadas no dispositivo, ainda que possa ser entendido como um cerceamento à autonomia que possuem. Nota-se, entretanto, que o Senado deverá estabelecer condições, mas não proibir, como lhe era permitido pela Carta de 1967”.

Aos Estados são permitidos todos os poderes que não estejam vedados implícita ou explicitamente, isto é, aqueles que não estejam atribuídos expressamente à União ou que não decorram do próprio sistema de governo e que, por isso mesmo, sejam deferidos à União. A dívida pública, tenha-se presente, é instrumento fundamental como ferramenta auxiliar da política fiscal, que não é prerrogativa única do governo federal.

### **g) Franca hostilidade para com o princípio da irretroatividade**

A Resolução nº 78, de 1998, reiteradamente desconsidera o *princípio da irretroatividade* (art. 5, XXXVI), corolário do *sobreprincípio da*

*segurança do direito*, que põe a salvo da incidência da lei nova atos jurídicos perfeitos (Lei de Introdução ao Código Civil, Decreto-Lei n° 4657, de 04.09.42, art. 6º, §§ 1º ao 3º), situações constituídas, de forma plena, sob o império de diverso regime jurídico, à época em que praticados. São inelutavelmente inconstitucionais os versículos da resolução senatorial que fazem tábula rasa de atos constituídos no pretérito e definitivamente consumados até.

#### **h) Resolução senatorial não é lei *stricto sensu*, não pode versar sobre direito eleitoral nem lhe é dado substituir a lei**

Competência para legislar sobre direito eleitoral é da União (art. 22, I), que só a exercita por lei propriamente dita, nunca por meio de resolução.

Assim, os versículos constantes dos arts. 17 e 18, da Resolução n° 78/98, são ostensivamente inconstitucionais, inclusive por afrontosos ao axioma federativo, além de invadirem área de exclusiva disciplina *legal*, nunca passível de regência por normas de alcance modesto e constitucionalmente confinado como as hospedadas nas resoluções.

#### **i) Ainda o primado federativo**

Em estreita síntese, foi **Roberto Barcellos Magalhães** (“Comentários à Constituição Federal”, 2ª edição, **Lumen Juris**, São Paulo, 1998, vol. I, p. 286) que melhor traduziu a função do Senado no trato do assunto:

“As condições para as operações internas e externas que criem obrigações para a União, Estados e para os Municípios estão estabelecidas em *bases mínimas* pelo Senado Federal, com a finalidade de uniformizar tanto quanto possível as respectivas cláusulas e forçar os executores de contratos a aderirem a um programa de pagamento, inclusive quanto aos acessórios das dívidas. Nas esfera interna, o preceito abrange

os lançamentos e obrigações dos Estados e Municípios”.

Afinal, *o princípio federativo* ostenta, no sistema jurídico pátrio, alcance de há muito reverenciado, consoante documentado por vetusto publicista:

“A federação e a república, a autonomia dos Estados e a forma representativa são, por sem dúvida, ainda, os princípios essenciais que constituem pressupostos de todos os demais. Nenhum texto, nenhum preceito, nenhum artigo pode ser interpretado fora desses pressupostos” (**Themístocles Brandão Cavalcanti**, “A Constituição Federal Comentada”, José Konfino, editor, RJ, 1984, v. 1).

Não se permite o confisco, pelo advento de resolução, da prerrogativa de o poder público estadual, em função da autonomia, dispor de “formas de manipular essas dívidas, que só não são acessíveis quando se trata de dívida pública externa, ou seja, a contraída com credor de fora do país” (cf. **Celso Ribeiro Bastos**, “Curso de Direito Financeiro e Tributário”, Saraiva, 6ª edição, 1998, p. 500).

Condições para concessão de garantias oferecidas pelos entes públicos e para emissão e resgate de títulos de dívida pública externa são temas legisáveis por *lei complementar* da União, para cuja aprovação exige-se maioria absoluta (art. 62).

As resoluções do Senado Federal não podem substituir *lei complementar à Constituição*, com a qualidade de criar um sistema de coordenação e de equilíbrio entre as finanças dos entes públicos. A *lei complementar* a que se refere o art. 163, recorde-se, será obrigatória para os Estados e municípios.

Melhor dizendo: há, nas federações, tendência que se firma na edições de *leis gerais* que disciplinem a atividade financeira dos Estados-Membros, todavia estas são contidas em *leis complementares à Constituição*, como no Brasil, na *Loi Organique relative Aux Loix de Finances*, como na França, na *Lej General Presupuestaria*, como na Espanha, e na

***Bundeshaushaltsordnung*** – BHE – alemã, nunca em resoluções senatoriais

**Ives Granda da Silva Martins** e **Celso Ribeiro Bastos**, nos “Comentários à Constituição Federal”, vol. 06, tomo II, Saraiva, São Paulo, 1997, p. 132, elucidam, por sua vez, o alcance da disciplina da lei complementar frente ao primado federativo da autonomia estadual, referentemente à concessão de garantia:

“Há de se entender, por fim, que a lei complementar poderá criar requisitos para a formação da dívida interna e externa, mas não impedir que receitas sejam ofertadas em garantia, visto que se o fizesse estaria impondo restrição inexistente no Texto Constitucional e, eventualmente, dificultando a vida das entidades públicas, que necessitam – como todas, aliás – do apoio e dos serviços privados em regime de concessão, permissão e autorização, com contratações ordinárias para serviços públicos”.

#### **j) Princípio da separação dos poderes. Precedentes do Excelso Pretório**

Inclui-se a dívida pública no universo da atividade financeira do Estado e seu principal objetivo é a obtenção de recursos para que o Estado atinja os fins altos que tem em mira. A dívida pública financeira tem, como pressuposto essencial, os empréstimos públicos e destes, por sua vez, advêm as dívidas públicas externas, quando o Estado busca, fora de suas fronteiras, recursos para cobrir as despesas públicas e as dívidas públicas internas, quando os poupadores se domicíliam no território nacional.

A dinâmica do Estado federal e republicano, ademais, exige o respeito não só ao *princípio da autonomia estadual* como ao *princípio da separação dos Poderes* (art. 2º), para a sobrevivência do próprio Estado. É que a função administrativa é inconfundível com a função legislativa ou judicial. O exercício dessas funções é distribuído pelos órgãos denomina-

dos Poder Legislativo, Executivo e Judiciário. As atribuições de cada Poder são explicitadas no ordenamento jurídico-constitucional e a explicitação concernente traduz limitação a que se cingem poderes constituídos, como o Poder Executivo de Estado-Membro e órgão do Poder Legislativo da União, o Senado Federal. O Executivo e o Legislativo devem ser considerados em suas relações de dependência um do outro no mesmo plano em que são esses poderes na órbita de cada pessoa política (cf., a propósito, o saudoso Ministro do STF **Edgar Costa**, *in* Revista Forense, v. 125, p. 414).

São, flagrantemente, inconstitucionais, disposições legais que atribuem ao Poder Legislativo autorização prévia ou *a posteriori* para o Poder Executivo assinar convênios, consórcios e outros ajustes, mesmo os gravosos ao patrimônio público, mecanismos tendentes a limitar a ação do Executivo que atritam, espetacularmente, com o *princípio da separação dos Poderes*, cláusula pétreia da vigente *Lex Fundamentalis*, a exemplo do *princípio federativo* (art. 1º, 2º, 60, §4º, I e III).

É este o entendimento dessa **Colenda Corte de Justiça**:

“Convênios – Aprovação Legislativa – Inconstitucionalidade. A norma que subordina a celebração de convênios, pelo Executivo, à aprovação do Legislativo fere o princípio da independência dos Poderes” (**Representação nº 1024, in RDA 143, p. 63**).

Ainda do **Magno Pretório (Representação nº 1.210, in RDA nº 161, p. 169)**:

“Representação de Inconstitucionalidade. É inconstitucional a exigência estabelecida em constituição e lei complementar estaduais, de autorização da Câmara Municipal para celebração de acordos ou convênios com a União, os Estados ou Municípios, ou de sua ratificação ou referendo, quando negociados sem a aprovação preliminar, por motivo de urgência”.

A Resolução nº 78, de 1988, do Senado Federal, contém iterativas exigências e condicionamentos que ferem, de morte, o axioma da independência dos poderes.

## II

### DA NEGATIVA DE VIGÊNCIA DE NORMAS-PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Os arts. 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, incisos III e IV, do art. 21, 22, 24, 27, 34, **caput** e § 1º, 37 e 43, da Resolução nº 78, do Senado Federal, promulgada em 01 de julho de 1988, são francamente hostis aos comandos hospedados nos arts. 1º, 18 e 60, § 4, inciso I (*princípio federativo*), 25, **caput** e inciso II (*princípio da autonomia estadual e princípio constitucionais dos poderes residuais dos Estados*), 25, § 1º, 60, § 4º, inciso III (*princípio da separação dos Poderes*), 5º, inciso II e 37, **caput** (*princípio da legalidade*), 163, incisos II, III, IV e VI (*princípio da reserva de lei complementar para dispor sobre dívida pública*), 24, inciso I e §§ 1º, 2º e 3º (*princípio do condomínio legislativo entre a União e os Estados para dispor sobre direito financeiro*).

Além das contradições diretas e frontais referidas, suficientes para banir do ordenamento jurídico pátrio os versículos impugnados, os arts. 12, 34, **caput**, e § 1º, 37 e 43 desconsideram às completas o *princípios da irretroatividade* (art. 5º, inciso XXXVI), que põe a salvo do império da lei nova os atos jurídicos perfeitos e que se traduz exemplarmente no *sobreprincípio da segurança do direito*.

Maltratam, afinal, não só as normas-princípios retrocitadas mas também o *princípio da reserva de lei formal e material da União para dispor sobre direito eleitoral* (art. 22, inciso I) os arts. 17 e 18 da inusitada Resolução nº 78/98.

## III

**DA IMPERATIVA NECESSIDADE DA SUSPENSÃO  
LIMINAR EFICÁCIA DOS ARTS. 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, DOS  
INCISOS III E IV, DO ART.. 21, DOS ARTS. 22, 24, 27, 34,  
CAPUT, E § 1º, 37 E 43, DA RESOLUÇÃO nº 78, DO SENADO  
FEDERAL. *FUMUS BONI JURIS E PERICULUM IN MORA.***

Traduz-se plausível a tese sustentada pelo requerente. Com isso, atende-se, objetivando a concessão da liminar, o requisito do *fumus boni juris*. A contrariedade entre os comandos retrocopiados e a *Lex Fundamental*, imediata e inescusável, abrange franca desconsideração para com o *princípio federativo* (arts. 1º, 18 e 60, § 4º, I), para com o *princípio da autonomia estadual* (art. 25), com o *princípio dos poderes residuais dos Estados-Membros* (§ 1º, do art. 25), o *princípio da separação dos Poderes* (art. 2º e 60, § 4º, III), o *princípio da reserva de lei complementar* para dispor sobre *dívida pública interna e externa* (art. 163), o *princípio da competência legislativa concorrente* ou do *condomínio legislativo* entre a *União e Estados para estabelecer normas gerais de direito financeiro* (art. 24, inciso I e §§ 1º, 2º e 3º), o *princípio da competência exclusiva do Congresso*, com sanção presidencial, para expedir normas de *direito eleitoral* (art. 22, inciso I), o *princípio da legalidade*, que condiciona o exercício da função administrativa ao primado da lei (art. 37), o *princípio da irretroatividade*, que põe a salvo do império da lei nova o ato jurídico perfeito (art. 5º, inciso XXXVI) e, afinal, o *princípio do devido processo* (*substantive due process of law*, art. 5º, inciso LIV), também vocacionado à proteção dos bens e direitos estaduais, em especial quando defluentes do postulado federativo, “núcleo duro” do constitucionalismo pátrio (art. 60, § 4º).

A evidenciar a mais não poder o *periculum in mora*, basta consignar a violência e o puro e simples desprezo dos preceptivos impugnados para com o conceito mínimo de autonomia na gestão dos recursos públicos estaduais confiados pelo povo diretamente a seus legítimos mandatários.

Em veras, prodigalizar sanções *post factum*, desconsiderar atos jurídicos realizados sob a égide de diverso regime jurídico, dispor retroativamente, alterando a substância mesma e as conseqüências de negócios jurídicos celebrados antecedentemente, ter como *vencidas* dívidas *vincendas* e providências semelhantes, uníssonas em vergastar a idéia basilar de presunção de veracidade e legitimidade dos atos públicos e particulares, tudo conduz à demonstração da notável *discricionariade* com que se houve o Senado Federal ao editar os comandos guerreados.

Uma vez mantidos os versículos atacados na presente ação direta, inviabilizada se encontra a mais tênue idéia de *autonomia* na administração da atividade financeira estadual, criando, ademais, para Pernambuco dificuldades de monta, a ponto de *tangenciar* o caos, decretando-se-lhe *intervenção branca*.

#### - IV -

### DOS PEDIDOS

#### IV.I - Do Provimento Liminar

Diante do indubitável **fumus boni juris** e do **periculum in mora**, requer-se que essa **Suprema Corte**, em provimento liminar, suspenda a eficácia, até a decisão final, dos arts. 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, dos incisos III e IV do art. 21, dos arts. 22, 24, 27, 34, *caput*, e § 1º, 37 e 43, da Resolução nº 78, do Senado Federal

#### IV.II - Do Provimento Definitivo

Forte em tais considerações, requer-se que o **Supremo Tribunal Federal**, deferida a medida cautelar, colhidas as informações, após a manifestação de S.Exas. o Procurador-Geral da República e Advogado Geral da União, declare a inconstitucionalidade dos arts. 10, 11, 12, 14, 17, 18, 20, dos incisos III e IV, do art. 21, dos arts. 22, 24, 27, 34, *caput*,

e § 1º, 37 e 43, da Resolução nº 78, do Senado Federal, datada de 1º de julho e publicada no D.O.U. do dia 8 do mesmo mês.

Justiça!

Do Recife ou de qualquer dos Estados-Membros para Brasília'

Em suma, nem sempre, como costumava verberar o sábio Horácio, “quem sabe faz, quem não sabe ensina”. Assaz das vezes, ‘quem sabe faz e ensina’. Que país esquisito este nosso que, em nome da quantidade, da mera quantidade se ousa desprezar saberes de experiência feitos. Não saberes destituídos de lastro teórico, mas alimentados da única teorização digna de registro: a que se volta ou ostenta algum compromisso com a solução dos ingentes problemas com os quais se depara o ser humano. Problemas carentes de equacionamento ou de ‘tentativas de’. Mormente em país como o nosso...É cada vez mais difícil aturar a prepotência dos frágeis e falsos saberes...Até quando, Sr. Ministro?