

CONCEITO DE URGÊNCIA NO DIREITO PÚBLICO BRASILEIRO

CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA

I - Introdução. II - Urgência no Direito Constitucional. III - A urgência no Direito Constitucional brasileiro: a) A urgência e o Poder Executivo; b) A urgência no processo legislativo; c) A urgência no exercício da jurisdição. IV - Conclusões.

I - Introdução

Vivemos o tempo da urgência. Tempo de homens urgentes. Tempo de horas urgentes. Tudo parece fazer parte de uma corrida louca contra o tempo certo e normal das horas tranqüilas. A normalidade que o Direito deve realizar pela aplicação das normas postas parece não mais conter os elementos que seriam necessários para que as suas finalidades se cumprissem no prazo previsto e positivado.

Ao contrário da assertiva machadiana de ser o tempo escultor vagaroso que não acaba logo e vai polindo ao passar dos longos dias, mais parece ser o nosso tempo rato roedor das coisas, a que se referia o bruxo do Cosme Velho. Roedor implacável e ligeiro, que não se contenta na espera de momento próprio e previsto.

E, se o tempo é de urgência, o que dela dizer quando a matéria estudada é o Direito e a norma jurídica mantém em sua palavra a placidez de um tempo sem pressa? Há urgência no Direito? Ou a urgência permite a suspensão da obrigatoriedade do Direito? Alegar urgência basta para que a norma de Direito possa ser subtraída de sua obrigatória aplicação? Quem conceitua, no caso concreto, a urgência no Direito? Quem controla esta conceituação e aplicação?

A constatação da presença do urgente no mundo do Direito revela um muito peculiar momento deste ramo do conhecimento, pois a urgência atropela, por vezes, a lei, cuja aplicação fica a conformar-se à cadência açodada dos fatos acelerados na concretude de um ritmo mais apressado que o previsto na norma a se aplicar. Por

vezes, apressado se vê mesmo o aplicador da lei, o realizador da justiça no caso posto a exame e decisão. Por vezes mesmo, o próprio fautor da lei vê-se no afogadilho de situação premente que não se ajusta à normalidade que se antevira para a formulação do direito positivo.

A urgência torna-se às vezes fonte de um especial Direito, às vezes mesmo atalho para a transgressão do Direito.

Às vezes a urgência tem a cor ou o discurso da crise. Às vezes a crise é que toma o contorno ou a voz da urgência. Às vezes a urgência é prevista ou previsível. Às vezes dela não cogitou o legislador. Às vezes o julgador constata a urgência. Às vezes ele a discute. Às vezes ele não se crê em condições de discuti-la.

Afinal, se vivemos num tempo em que tudo parece urgente e se a nossa vida é sempre porejada de tantas urgências, como se conceitua a urgência e qual o papel deste conceito no direito público?

Certamente, esta é tarefa que não se comporta nos estreitos limites de estudo tão modesto e breve quanto o que aqui se faz. Tudo o que pretendo, entretanto, é argüir questões que angustiam o estudioso ou o que tem como ofício a prática do Direito.

Para tanto, cumpre-me buscar o conceito jurídico da urgência, sua caracterização, elementos e natureza, a vinculação entre urgência e exceção no Direito, seu assentamento normativo no direito público brasileiro, a prática que em seu nome ou sob seu fundamento se tem feito, bem como as formas de controle sobre os comportamentos tidos como embasados em razões de urgência que são praticados.

II Urgência é conceito que suscita:

a) idéia de rapidez além do ordinário e b) necessidade a demandar esta celeridade in-

contida na feitura ou desempenho regular da situação de que se cuide.

Urgente é o que não pode esperar sem que prejuízo se tenha pelo vagar ou que benefício se perca pela lentidão do comportamento regular, demasiado lerdo para a precisão que emergiu.

No Direito, o conceito de urgência não refoge a estas idéias que se alocam na definição leiga da palavra. Também o conteúdo jurídico da palavra urgência contém quer o sentido de tempo exíguo e momento imediato, de um lado, quer a idéia de necessidade especial e premente, de outro.

Urgência jurídica é, pois, a situação que ultrapassa a definição normativa regular de desempenho ordinário das funções do Poder Público pela premência de que se reveste e pela imperiosidade de atendimento da hipótese abordada, a demandar, assim, uma conduta especial em relação àquela que se nutre da normalidade aprazada institucionalmente.

A urgência conta, portanto, com dois elementos: o primeiro relativo ao tempo para a prática legislativa, administrativa ou judicial em questão e o segundo a uma necessidade a ser neste prazo suprida.

Em Direito, a urgência corresponde a um açodamento que suplanta e substitui por uma outra a situação prevista para o desempenho regular das funções do Estado. Este desempenho é sempre previsto pelo direito positivo. O mesmo não se pode dizer da urgência. Esta pode ser prevista ou não, podendo mesmo ocorrer que seja imprevisível, consoante se verá abaixo. Nada disto modifica as conseqüências da constatação da urgência, cujos cuidados, tratamento e solução, quando for o caso, serão responsabilidade do Poder Público.

Parece-me certo ser a urgência situação que sempre sobrevém a uma circunstância inicialmente visualizada e cuidada,

fazendo com que ao primeiro comando normativo, o qual trata do fluxo normal dos atos de condução dos poderes públicos e respectivas funções, aflore um novo comando. Àquele primeiro que contém a regra de Direito sobre a situação descrita em sua normalidade agrega-se outro, expresso ou não anteriormente, o qual excepcionaliza a aplicação do primeiro quando advier situação de urgência.

Tenho, pois, que, além do elemento tempo, o qual se apressa quanto ao desempenho do Poder Público em relação ao decurso previsto para a normalidade dos provimentos públicos, e do elemento necessidade, que denota o conteúdo da situação concreta sobre a qual o prazo de desempenho da função pública em questão é acelerado, deve caracterizar esta, sempre, a objetiva manifestação no caso concreto, a gravidade nele obviada e a excepcionalidade da circunstância. Quero dizer, pois, que, ao lado da situação regularmente prevista para o que se considera o desenvolvimento ordinário de funções estatais, a urgência impõe uma norma ou um comportamento público que subtrai, extraordinariamente, a aplicação daquela primeira, substituindo-a por outra de maior tensão e força impositiva. Esta substituição somente terá legitimidade quando se manifestar a necessidade que altera a dinâmica temporal para a adoção do comportamento estatal, acelerando-o. Conseqüência imediata desta constatação é que a urgência jurídica é sempre situação transitória, precária, passageira.

Não me parece, pois, que a alegação de urgência no Direito ou em situação normada juridicamente ou submetida aos parâmetros jurídicos possa ser apreciada apenas pelo fator tempo subjetiva e exclusivamente pensado por um agente político ou administrativo. O fator tempo incidindo de forma especial pelo apressamento dos

prazos inicialmente pensados e postos nas normas jurídicas em dada hipótese concreta, na qual se projete uma necessidade objetivamente amparada pelo Direito, é que fará existente, ou não, a situação de urgência no Direito.

No direito constitucional, bem como no direito administrativo, a necessidade que pode caracterizar situação de urgência, vale dizer, em que os prazos de comportamentos estatais são abreviados pela demanda concreta, há que ser sempre pública, vale dizer, voltada ao interesse público concreto e demonstrável.

Onde, pois, a Constituição ou a lei determina “em caso de urgência” deve-se ler: “na hipótese de ocorrer situação de necessidade pública que determine comportamento estatal em prazo mais rápido que o previsto para a situação de normalidade”. O sentido a se atribuir à rapidez, aqui, será sempre oferecido pela redução do prazo ou tempo antevisto para a situação de normalidade. Se este puder ser cumprido sem o comprometimento do bem público que se pretende – ou que se tem que – proteger e realizar (seja impedindo ou fazendo cessar o prejuízo público identificável, seja prestando o benefício que constitua o interesse público imediato) não se terá situação de urgência no domínio do direito público. Não se terá, então, nem a necessidade pública, nem a condição de sua imperiosa realização pelo encurtamento do prazo previsto para o comportamento estatal legítimo. Assim, a positivação requer, para se fazer uso da figura da urgência no direito constitucional e no direito administrativo, fundamentalmente, que a necessidade pública determinadora de comportamento estatal específico somente possa ser atendida mediante conduta imediata e incompatível com a espera que a observância de prazos regulares imporia em condição de regularidade.

Questão mais difícil é a da natureza da urgência jurídica, aqui considerada aquela que se manifesta em situação dada à solução pelo Direito.

Não obstante encontrar-se no Direito a alegação de urgência, o desenlace de caso constituído ou solucionado segundo o fundamento de sua constatação, tangenciando, pois, direta e marcadamente, a criação e aplicação das normas jurídicas e dos provimentos estatais em geral, tem-se afirmado, com alguma freqüência, cuidar-se a urgência, nesta hipótese, de “conceito político”.¹

1. Esta a inteligência de Aliomar Baleeiro, que, em votos memoráveis no Supremo Tribunal Federal, debruçou-se sobre o tema e afirmou o seu entendimento sobre a natureza política do conceito de urgência: “Decreto-lei no regime da Constituição de 1967”:

“1. a apreciação dos casos de ‘urgência’ ou de ‘interesse público relevante’, a que se refere o art. 58 da Constituição de 1967, assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República, ressalvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso (...)” (Recurso Extraordinário 62.731-GB, in *RTJ*, vol. 45, p. 559).

No julgamento do caso em epígrafe, afirmava o grande magistrado do Supremo Tribunal do país:

“Não me parece duvidoso que a apreciação de ‘urgência’ ou do ‘interesse público relevante’ assume caráter político: é urgente ou relevante o que o Presidente entender como tal, ressalvado que o Congresso pode chegar a julgamento de valor contrário, para rejeitar o decreto-lei. Destarte, não pode haver revisão judicial desses dois aspectos entregues ao discricionarismo do Executivo, que sofrerá apenas correção pelo discricionarismo do Congresso.

“Por aí não há inconstitucionalidade.”

Esta posição assumida pelo preclaro Ministro voltou a ser afirmada em outros casos: RE 75.935-SP, rel. Sr. Ministro Aliomar Baleeiro: “A urgência e o interesse público relevante são

Tem-se entendido como conceito político aquele que extrapola os limites do jurídico, como se os dois temas – a Política e o Direito – fossem estanques e inassociáveis.

Para os adeptos desta inteligência, o maior efeito desta distinção estaria em que, incompatíveis os dois conceitos, o conteúdo político de um instituto retirá-lo-ia, incontornavelmente, da área de incidência do controle jurisdicional, por se ter em seu domínio o que afirmava Ruy Barbosa ser “uma região impenetrável à autoridade da justiça: a região política”.²

O conteúdo da matéria tida como “questão política”, entretanto, é tema revestido dos mais intrincados problemas, como se tem acentuado na doutrina e mesmo na jurisprudência, pois os elementos de que se compõe o conceito são indeterminados e, às vezes, de difícil determinação, mesmo nos casos concretos.

Ao abordá-la ensinava Ruy que: “A questão pode ser política (no sentido que nos interessa: no sentido estrito) por três modos: pela natureza do assunto, pela forma que a controvérsia assumir, pelos termos em que a resolverem”.³

aspectos políticos entregues ao discricionarismo (e não ao arbítrio) do Presidente da República e do Congresso Nacional”.

Em seu relatório enfatizava aquele Ministro:

“Não cabe ao Poder Judiciário examinar os pressupostos de urgência e de relevante interesse público que ditaram tal medida.

“Inaceitável a tese de que ‘em finanças públicas’ não se inclui a criação ou aumento de tributos” (in *RDA*, vol. 125, p. 89).

Cf., ainda, RE 74.096-SP, rel. Sr. Ministro Oswaldo Trigueiro, in *RTJ*, vol. 62, pp. 819 e ss.

2. Ruy Barbosa, *Comentários à Constituição Brasileira*, São Paulo, Saraiva & Cia., 1933, p. 179.

3. Idem, *ibidem*.

Afirmados como “poderes políticos” o Legislativo e o Executivo, firmou-se, inicialmente, a idéia de que tudo quanto se relacionasse às suas respectivas competências seria questão política, insuscetível de apreciação pelo Poder Judiciário. Posteriormente, formulou-se novo conteúdo para a expressão, afirmando-se, então, que o que extrapolasse o exercício daquelas competências ou, ainda que nelas se incluísse, mas que respeitasse direitos dos indivíduos ou dos cidadãos seria sindicável na esfera jurisdicional.

Na elaboração desta segunda inteligência sobre o tema, restava certo para os seus adeptos que havia larga esfera de in incidência de controle jurisdicional sobre questões havidas no domínio dos Poderes estatais Legislativo e Executivo, porquanto o campo de competências, cujo exercício era tido como político e não averiguável pelo Poder Judiciário, continuava vasto.

Cuidando a matéria, e embasado, dentre outras, nas lições de Ruy Barbosa, leciona Pedro Lessa que:

“Para se furtar à competência do Poder Judiciário não basta que uma questão ofereça aspectos políticos, ou seja suscetível de efeitos políticos. É necessário que seja simplesmente, puramente, meramente, política.

“Quais são as questões exclusivamente políticas? As que se resolvem com faculdades meramente políticas, por meio de poderes exclusivamente políticos, isto é, que não têm como termos correlativos direitos encarnados nas pessoas, singulares ou coletivas, sobre que tais poderes se exercem.”⁴

Para a doutrina assim posta, o limite da questão política seria desenhado pela

existência de direitos individualizáveis e que seriam afrontados exatamente pela atuação daqueles Poderes. A existência de tais direitos faria supor a quebra da exclusividade política da questão posta à decisão do Poder Judiciário, que aí sim estaria autorizado constitucionalmente a exercer a sua jurisdição.

Mas existe algum poder do exercício de cuja competência se escape ou o qual não incida, direta ou indiretamente, sobre alguém? Principalmente assentido, como tenho, ser a Constituição uma lei e a constitucionalidade um direito de toda a sociedade estatal e de cada qual dos seus membros, e consabido, como é, ainda, que o exercício das competências constitucionais afirma (ou não) o acatamento da Constituição pelos agentes políticos, pode-se afirmar aquela teoria como válida nos dias atuais?

Ademais, acolhida contemporaneamente a existência de direitos difusos, de direitos que transcendem o indivíduo, e, na esteira desta nova realidade jurídica, de novos modelos de processo, com uma elaboração nova dos efeitos das decisões judiciais, que transcendem as partes apresentadas nos processos, pode-se ainda ter como prevalente aquele entendimento?

Parece-me que o que no início do presente século os grandes pensadores do Direito no Brasil, como, dentre outros, os mestres acima nomeados, podiam acatar como verdadeiro tem que ser pelo menos questionado presentemente. O mundo mudou, o Estado mudou, em seus contornos políticos, jurídicos e sociais, e, evidentemente, o Direito não fugiu a seu destino engajado ao momento vivido pela história do homem. O político, mesmo o que antes era tido como “meramente” ou “exclusivamente” político, espria-se na sociedade como direito de todos e de cada um dos membros do Estado. Cada cidadão é partícipe direto e interessado no

4. Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário*, Rio de Janeiro, Livraria Francisco Alves, 1915, p. 59.

desempenho político do poder público. A expressão constitucional de que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos (art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República do Brasil), não é despojada de valor próprio, conteúdo específico e aplicabilidade plena. Logo, parece-me não se poder mais cogitar de alguma competência que se exclua do espaço democrático de direitos do povo (de todos e de cada qual dos cidadãos) e de impugnação possível judicialmente em caso de contrariedade pela forma ou conteúdo da atuação do poder público.

Parece-me, pois, que a alegação de um comportamento adotado pelo Poder Público, no exercício de competência atribuída aos órgãos políticos, não poderia ser considerada, singela e abstratamente, “questão política” pela simples alegação de “urgência” pelo autor do cometimento enfocado em determinado caso.

Tenho que pode haver comportamentos estatais, de qualquer dos poderes constitucionalmente definidos, que são predominantemente políticos. Esta predominância é do elemento contido na competência legalmente estabelecida pelo padrão normativo utilizado e que outorga à autoridade ou agente político indicado o parâmetro decisório quanto à criação ou aplicação da norma jurídica no nível inovador da ordem governativa (infralegal), administrativa (infralegal) ou legal (infraconstitucional), sem que se possa alterar esta decisão senão mediante a substituição da determinação constitucional ou legal por outra competência. Como aquela terá sido entregue em caráter de exclusividade ou de combinação com outra competência outorgada a outro agente que não o órgão controlador (e sabendo-se que a competência é sempre vinculada), claro está que não se poderá, validamente, destrinçar e, nos limites de competência alheia e sob o

argumento de buscar-se o conhecimento da legalidade intrínseca da decisão questionada, substituir a conduta especificada.

Quando este comportamento ensejar um questionamento (ou uma “questão”, na fórmula verbal utilizada doutrinária e jurisprudencialmente) será ele tido como político quando, nos termos da lei, gozar da condição constitucional ou legal de comportamento decisório primário de governo exercido nos limites normativos vinculados da competência definida. Além disto não me parece possível cogitar-se de questão política. Mas saliento que mesmo a questão política pode ser conhecida e julgada pelo Poder Judiciário quanto a seu aspecto de legalidade externa. Afinal, em Estado de Direito todas as condutas, quer dos governantes, quer dos governados, submetem-se à lei, e esta subsunção é passível de cognição e julgamento pelo Poder Judiciário.

Realço, entretanto, a minha descrença em que se possa, ou mesmo se deva, banir da competência do Poder Judiciário a cognição e o julgamento de toda e qualquer matéria política. Nem acredito que dentre as funções dos tribunais, mormente os de nível superior no escalão da organização judiciária, fiquem absolutamente excluídas as questões políticas.

Devo relevar que quem decide o que é, ou não, questão política, no Brasil e nos países que adotam o mesmo modelo constitucional que o nosso, é o próprio Poder Judiciário. Como intérprete e guarda da Constituição e das competências legais, de forma generalizada, a ele compete, de modo insubstituível, definir os limites da questão política e do que dela refoge. Entretanto, não fica a seu arbítrio (palavra que por si denota absoluta antinomia com a expressão e, principalmente, a prática do Estado Democrático de Direito) escusar-se de exercer a sua competência ao argumento de guardar-se de conhecer e julgar questão

argumentando a qualidade, e, conseqüentemente, intransponibilidade política da argüição posta a seu exame e decisão.⁵

Creio dever, neste passo, observar que considero distinto da questão política o alegado “conceito político”, no qual se incluiu, jurisprudencialmente, no Brasil o de urgência.

A questão política torna indisponível para conhecimento e julgamento da hipótese pelo Poder Judiciário o objeto da pendência argüida em sua integralidade. Ela poderia ter como fundamento um conceito tido como político, e, neste caso, estar-se-ia diante de uma hipótese em que o conceito tornaria, naquele tópico específico, insondável judicialmente a matéria (segundo a posição antes exposta e acolhida por alguns). Isto não pode impedir o conhecimento da causa, nem permitir que fique sem decisão o litígio conduzido ao Poder Judiciário. O máximo que seria possível seria excepcionar-se do exame e solução judicial a parte da questão pendente relacionada ao debate do conceito tomado como fonte do comportamento impugnado.⁶

5. Segundo Allen Smith, “erro seria, pois, cuidar que a justiça federal perdesse da sua influência alguma coisa com renunciar voluntariamente à pretensão do veto nos casos políticos. Esta espontânea restrição de sua autoridade não faz senão proporcionar-lhe o instrumento conveniente para excluir da sua jurisdição as medidas que não haja por bem condenar, nem aprovar. *Desde que só a esse Tribunal compete decidir quais as questões que são políticas, quais as que o não são, nas suas mãos está o ensanchar ou estreitar o sentido ao qualificativo de políticas, segundo lhe parecer. Na realidade, a Corte Suprema em si retém o poder de que se figura haver aberto mão voluntariamente* (apud Pedro Lessa, ob. cit., p. 56 – grifos do autor).

6. Cf. a propósito o RE 62.731-GB, de que foi Relator o Sr. Ministro Aliomar Baleeiro, quan-

Cabe, aqui, dizer também uma palavra sobre o “conceito político” referido como sendo aquele no qual se enquadrariam, no Direito, o de urgência e o de discricionariedade.

Tanto os julgadores brasileiros como parte da doutrina tem indicado que o conceito político imbrica com o conceito de discricionariedade.⁷

Aqui cabe, certamente, sublinhar a observação segundo a qual a questão política se impermeabilizaria ao crivo jurisdicional, enquanto a discricionariedade não mais se entenderia senão como um dos elementos presentes em determinado ato ou conduta estatal, o qual, entretanto, não ensejaria a sua exclusão da apreciação judicial.⁸ Nem há, nem se afirma haver,

do, tendo definido que “a apreciação dos casos de ‘urgência’ ou de ‘interesse público relevante’ (...) assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da República (...)”, entendeu o eminente Ministro que “o conceito de ‘segurança nacional’ não é indefinido e vago, nem aberto àquele discricionarismo do Presidente ou do Congresso” (in *RTJ*, vol. 45, pp. 559 e ss.). Neste caso, pois, o Supremo Tribunal Federal conheceu e julgou a questão posta a exame, conquanto entre os fundamentos para a argüição se contivesse o conceito de urgência, considerado, então, político.

7. Cf. a transcrição acima da ementa e parte do voto prolatados no RE 75.935, nota 1.

8. Afirma, em voto, M. Seabra Fagundes que: “(...) onde se diz competência discricionária não se diz arbítrio.

“A competência discricionária não se exerce acima ou além da lei senão, como toda e qualquer atividade executória, com sujeição a ela; não autoriza, adverte Goodnow, ‘tomar medidas arbitrárias, caprichosas, inquisitoriais ou opressivas’ (*Les Principes du Droit Administratif des États Unis*, p. 383).

“O que a distingue da competência vinculada é a maior mobilidade que a lei enseja ao executor no exercê-la, e não a liberação da lei” (Apel.

“questão discricionária”, sequer imaginando-se, hoje, existir um ato totalmente discricionário. O que parte da doutrina e jurisprudência ainda persiste a aceitar é a existência de algum elemento que, compondo um ato administrativo, seja legalmente atribuído à decisão final e concreta do agente público, ao qual compete atuar visando ao cumprimento estrito da finalidade a que se destina o provimento por força da norma que o supedita e que é sempre vinculada e demonstrável na hipótese particularmente apreciada. Não se excepciona do acatamento da lei este comportamento, nem se subtrai da incidência dos instrumentos de controle, inclusive judicial.

Para a análise, pois, da natureza da urgência no direito público, pergunto-me o que significaria considerá-la conceito político ou manifestação da discricionariedade do Poder Público. Na primeira hipótese, como visto na jurisprudência predominante no país, significaria deixar a sua alegação insuscetível de análise e decisão pelo Poder Judiciário. Na segunda,

Cív. 1.422, Trib. de Justiça do Rio Grande do Norte, rel. Sr. Desembargador Seabra Fagundes).

Em escólios a este julgado, prelecionava Victor Nunes Leal: “Não existe, com efeito, ato discricionário; o que existe é poder discricionário (...). Quando se afirma que os atos discricionários escapam à revisão do Poder Judiciário, o que se quer dizer é que o poder discricionário está imune da revisão jurisdicional. (...) *não existe ato algum da Administração que esteja totalmente isento do controle judiciário*”.

Do mesmo sentir Orozimbo Nonato, que, em voto exarado no RE 19.720, de que foi Relator, explana: “O reconhecimento da existência de ato discricionário não importa o da existência de uma ‘órbita do abuso’, de um ‘campo de ilimitada expansão, onde a autoridade possa matar a fome do arbítrio ou saciar a sede da violência’, como se exprime Nogueira Itagiba (...)” (in *RDA*, vol. 38, p. 354).

significaria fazê-lo residir na ambiência decisória exclusiva do agente a quem se entregou aquela competência, permitindo-se ao Poder Judiciário apenas a cognição e decisão de sua legalidade extrínseca, indevassável sendo o venerável mérito do ato do agente público autor do provimento.

Não acredito em questão ou conceito inteira ou exclusivamente político, cuja investigação judicial seja absolutamente vedada. Bastaria para amparar esta ilação lembrar-se da matéria constitucional, cuja norma contém o que de mais político se pode cogitar no Estado, sem que o controle da constitucionalidade seja excluído do domínio enquestável pelo Poder Judiciário. Ao contrário, comprovado está, no momento atual, que controle algum é mais necessário ou mais eficaz e garantidor da democracia e dos direitos fundamentais dos indivíduos e dos cidadãos que o exercido judicialmente.

Ademais, cuidando-se a Constituição de norma magna porejada de politicidade em seu conteúdo, fonte e forma, indisputável parece compadecer-se a sua interpretação exatamente com este matiz político, no sentido helênico aqui tomado. E a interpretação definitiva da norma constitucional é entregue exatamente ao Poder Judiciário em países que, como o Brasil, adotam desde os primeiros momentos da República o figurino jurídico norte-americano (art. 102 da Constituição da República do Brasil de 1988). Nem por isso se questiona sobre a pertinência e legitimidade da interpretação constitucional pelo Poder Judiciário.

No exercício desta missão, o Poder Judiciário esbarra, freqüentemente, em conceitos que, ao primeiro olhar, pareceriam dotar-se de natureza política. Nem por isso se poderia ter como válido o afastamento do Poder Judiciário de sua tarefa ao argumento de ter confrontado um limite intransponível havido naquele conceito. É

de palavras que se fazem as normas; todas elas têm conteúdo próprio, o qual tem que ser buscado, primorosamente, pelo intérprete. Político ou não, o conceito da palavra que se faz lei é definido, em instância derradeira e taxativa, em ordenamentos modelados à maneira do brasileiro, pelo Poder Judiciário. Este conceito tem que ser afirmado, em sua feição definitiva, pelo julgador. A não-dicção judicial deste conceito em hipótese posta à decisão do magistrado configura descumprimento de sua missão constitucional, desacatamento da tarefa que se lhe impõe como imperativo funcional inafastável.

O limite, pois, da atuação do Poder Judiciário na definição de um conceito que se lhe coloque e cuja natureza é de ser por ele reconhecida, é o direito à jurisdição assegurado ao indivíduo constitucionalmente (art. 5º, XXXV, da Constituição da República do Brasil), quer cuidando-se de hipótese em que o direito discutido seja individual, quer tratando-se de espécie na qual se comportem direitos transindividuais.

Também não creio que todas as vezes que se tenha um conceito normativo não definido em linhas herméticas tenha-se um elemento de discricionariedade, a impedir a introdução investigatória sobre o merecimento e correção de sua prática pelo agente público autor do comportamento. A existência de conceitos não determinados expressamente no texto normativo, sobre os quais disserta com pena de ouro, dentre outros autores de renome, García de Enterría,⁹ que são determináveis na prática, patenteia tão-somente a existência de componentes conceituais normativos que

não ficaram enclausurados em fórmulas verbais definitivamente encerradas nas palavras postas pelo legislador. Entretanto, isto não significa que sejam eles indefiníveis, mas que a sua definição deve ser feita na dinâmica da aplicação do sistema jurídico. A aplicação da norma afirma o conteúdo que a ela se ofereceu em dada hipótese, sendo, então, perfeitamente compreendida na ambiência sindicável judicialmente pelos seus componentes e elementos concretamente constatados e demonstrados na espécie considerada.

Urgência, no e para o Direito, não é, pois, conceito político, sequer elemento discricionário posto ao alcance do agente público. Urgência, no Direito e para o Direito, é conceito jurídico, cujos componentes são positivados expressa ou implicitamente pelo constituinte ou pelo legislador infraconstitucional, e diz respeito à interpretação da norma, de seus fins específicos e da constatação dos elementos que a formam e conformam em situação posta à mão do agente. Por isto, pois, que a necessidade que deflagra a abreviação dos prazos e impõe conduta pública modificadora dos limites ordinários e regulares das competências alarga-as quase sempre e sempre altera-as em seu desempenho, é que a situação tida como urgente tem que ser motivada e comprovada para que se submeta ao controle judicial, político-institucional e social.

A alegação de urgência não pode constituir fórmula mágica possibilitadora de todo e qualquer comportamento pelos agentes públicos, nem recesso sacrossanto intangível à apreciação judicial, tampouco receita dotada de encanto jurídico a inocular matérias da obrigação de estreita vinculação à ordem jurídica posta. Nem pode se transformar em elaboração jurídica que torne facultativo ao Poder Judiciário o que é exercício de um dever: o da prestação jurisdicional.

9. Eduardo García de Enterría, *La Lucha Contra las Inmunidades del Poder*, Madri, Editorial Civitas S/A, 1983.

Ora, no Direito, urgência, muitas vezes, não é fundamento; é pretexto. Este não tem, contudo, o mesmo significado que aquele, nem pode, como aquele outro, ser aceito ou produzir idênticas e válidas consequências jurídicas.

I.III Urgência e crise no Direito – Indagação que merece enfoque, ainda que breve, é a da urgência como situação de exceção da normalidade jurídica (quanto à criação ou aplicação do direito positivo) e da vinculação desta necessidade excepcional, determinante de um aprazamento jurídico especial e célere, com o fenômeno de crise.

Quanto a ser a situação de urgência uma circunstância fora do ordinário, afirmei-o antes. Quanto a este refugar dos caminhos e instrumentos jurídicos ordinários dotar-se de condição de excepcionalidade legítima a demonstrar sinal de crise no Direito, tentarei explicitar agora.

Preliminarmente, há que se explicitar o sentido de “crise” no Direito. O conceito de crise, que interessa ao Direito, parece-me poder tomar um de dois sentidos: ou equivale a uma transformação, pela qual se supera uma fase por outra mais adequada ao momento sociopolítico, e esta passagem acarreta uma ebulição jurídica em que o movimento instabiliza as instituições, as quais somente se firmarão ulteriormente, com a sedimentação do novo modelo; ou traduz uma afronta das instituições, que são convocadas a atuar em toda a sua largueza e vigor para a manutenção da estrutura positiva, circunstância que denota uma instabilidade momentânea e precária, a ser superada pelo retorno às condições de normalidade institucional anteriormente admitidas.

Assim, nem sempre a idéia de crise significa anormalidade para o Direito, pois a transição como lance do movimento

transformador próprio da vida, inclusive da vida das instituições, não pode ser considerada como fase de instabilidade anormal ou insalutar. Antes, as construções jurídicas têm que conter a possibilidade das modificações que a sociedade demanda no curso de sua história. Óbice tal somente seria ensaiado em regimes antidemocráticos, em que a vida tenta conter a vida por ferrolhos legais exógenos. Se não é normal nem grave para os efeitos de condução institucional por sendas diversas daquelas inicialmente traçadas para o caminhar institucional, não há, em princípio, crime capaz de fazer-se configurar, neste caso, urgência válida juridicamente.

Na segunda acepção que parece poder comportar a palavra crise, com o seu aproveitamento conceitual no Direito, a anormalidade acomete o ordenamento jurídico e institucional, instabilizando a estrutura sociopolítica e jurídica, que padece de vício a ser saneado em benefício da coletividade. O caráter de precariedade, inconsistência e insegurança que marca esta circunstância anormal pode, certamente, provocar o fundamento da urgência, para a transposição do instante movediço e fluído da sociedade estatal. Para tanto, porém, há que se apurar a existência das características acima apontadas, de cuja constatação e demonstração depende o acolhimento da validade do signo da urgência afirmada.

A urgência de que aqui se cuida, portanto, além de concernir a uma situação anormal e grave, tem que ser atual e específica. Sem a atualidade, a necessidade que embasaria a alegação de urgência perde substância e veracidade sociopolítica. E sem especificidade a sua declinação passa ao terreno móvel das conjecturas evasivas e incontroláveis que revogam as normas e intranquilizam as comunidades ao talante dos eventuais governantes.

A crise que pode ensejar condutas estatais urgentes e, no rastro desta urgência,

fazer sobrepor regras excepcionais àquelas previstas para as condições de normalidade social e política é a que se subtrai do desenvolvimento regular e transformador por que passam as sociedades e que têm que encontrar no Direito os instrumentos que propiciam o seu fluxo saudável e contínuo.

II - O conceito de urgência no direito constitucional

O direito constitucional não desconhece que se têm que prever, no ordenamento jurídico, situações de necessidade que poderiam sobrevir e requerer, então, comportamentos rápidos e especiais para fazer face aos reclamos da sociedade em tais circunstâncias.

Como as competências dos poderes públicos são previstas e a sua natureza vinculante é indubitável, qualquer alteração e, especialmente, qualquer alargamento delas somente podem advir de situação expressamente prevista em seus termos ou em suas condições de aceitabilidade jurídica. Fora isso haverá abuso e não uso de competência legal. Haverá exorbitância da área de atuação regular por parte do agente que se invista em competência sem respaldo normativo ou que a exerça à margem ou além dos limites definidos legalmente para o seu desempenho.

Cabem aqui ressalvas sobre estes dois tópicos importantes na apreciação do tema da urgência: preliminarmente, cumpre examinar-se e explicitar-se se ela acarreta sempre uma ampliação de competências; e, em segundo lugar, é mister verificar-se se a hipótese sobre a qual ela pode incidir tem que ser prevista ou, de menos, previsível nos termos da norma posta.

Sobre a primeira indagação argüida é mister ressaltar que a urgência determina, sempre, uma alteração no exercício de

competências normativamente postas, quer quanto à titularidade da competência, quer quanto ao exercício de determinada atribuição, quer, finalmente, quanto à forma deste exercício.

Quanto à alteração da titularidade de dada competência, há que se realçar ter que ser esta modificação expressa, para ser válida, além de ser esta transferência provisória, suficiente e controlável em todos os seus termos e execução. Provisória porque somente prevalecerá enquanto durar a situação de necessidade anormalmente realizável pelo agente público investido na condição excepcional de atuação; suficiente porque, se a transferência de titularidade para o desempenho deste outro agente ou órgão não for bastante a sanear a circunstância acometida de instabilidade extraordinária e nefasta ao interesse público imediato, a transferência não se justifica satisfatoriamente, pelo quê a condição de excepcionalidade não encontra fundamento no ordenamento posto; controlável, por ser a urgência aqui vislumbrada como circunstância excepcional, mas integrante e integradora do sistema jurídico ao qual incumbe aperfeiçoar a idéia de justiça pensada; logo, na perspectiva democrática sob a qual se focam os institutos no Estado submetido ao Direito legitimamente posto e aplicado, não cabe esfera de arbítrio possível e inexpugnável ao toque analítico e decisivo do agente, órgão ou poder controlador.

Exemplo desta hipótese é o que se dá nos casos de intervenção federal nos Estados ou dos Estados nos Municípios, nos quais caiba a nomeação de interventor (art. 36, § 1º, da Constituição da República do Brasil).

No que atina ao exercício de determinada competência, é de se vislumbrar, aqui, a suposição de se manter a titularidade e ampliar-se esta competência, entregando-se o seu exercício concorrente

ou alternativamente, sempre em caráter extraordinário, a outro agente, órgão ou poder.

Nesta situação, não há afastamento do titular originário, o qual mantém-se em sua condição. O que há é uma ampliação momentânea e específica dos agentes legitimados a exercerem-na, sendo que o executor extraordinário subsume-se às condições que a natureza da urgência impõe e sobre as quais antes discorreremos brevemente.

Isto é o que ocorre, por exemplo, quando a competência para inovar a ordem jurídica por meio da criação de normas genéricas, abstratas e obrigatórias, entregues regularmente à competência dos órgãos componentes do Poder Legislativo, é confiada à atribuição excepcional e precária do titular do Poder Executivo “em casos de urgência”.¹⁰

Finalmente, quanto à terceira inter-rogação, é de se esclarecer que, eventualmente, não se tem, pela constatação da urgência e deflagração da celeridade comportamental pública que a necessidade específica impõe, uma modificação do titular ou do executor do cometimento público, mas tão-somente uma condição especial em seu processamento ou execução. Esta condição corresponde, exatamente, ao elemento tempo, abreviado em razão da extraordinariedade alegada e demonstrada.

10. É o que ocorria no sistema brasileiro da Emenda Constitucional 1/69, em cujo art. 55 determinava-se a titularidade excepcional do Presidente da República, “em casos de urgência ou de interesse público relevante”, para expedir decretos-leis sobre as matérias arroladas naquele mesmo dispositivo.

Atualmente, e em feição diversa na natureza, procedimento, âmbito de incidência possível e efeitos, tem-se a medida provisória, prevista no art. 62 da Constituição Brasileira de 1988.

Assim, a urgência neste caso produz efeitos na formalização do processo ou na dinâmica do procedimento adotado pelo agente público competente.

Exemplo deste quadro pode ser encontrado na declaração de urgência que acompanha projeto de lei de iniciativa do titular do Poder Executivo encaminhado ao Poder Legislativo, onde o processo legislativo tem lugar. A solicitação de urgência, no sistema constitucional brasileiro e sob o modelo vislumbrado, determinará a apreciação do projeto pelo Poder Legislativo em prazo mais exíguo e, eventualmente, em caráter preferencial sobre os demais projetos de lei em geral.¹¹

Observa-se, pois, que a urgência define uma via ou instrumentalização jurídica diversa para o comportamento estatal de que se cuida em dada espécie. Esta via altera a competência, quer em sua extensão ordinária, quer em sua forma de exercício. Em geral, a urgência amplia a competência. Sempre, modifica-lhe o conteúdo ou a forma.

Referente à questão da urgência prevista ou previsível no sistema constitucional, cabem algumas observações, para o claro equacionamento da situação jurídica por ela determinada.

Inicialmente, há que se registrar que os sistemas jurídicos, e, principalmente, os sistemas constitucionais, referem-se, expressamente, a condições de urgência em algumas passagens.

Nestas, a Constituição cuida de especificar elementos que, acoplados e analisados sistemicamente, conformam o contingente e o continente da urgência apresentada.

Pode, entretanto, ocorrer que não se tenha expressa na norma constitucional a

11. Art. 64, § 1º, da Constituição da República do Brasil.

situação de urgência. Duas situações podem ocorrer neste particular: ou a situação não foi prevista, embora fosse previsível; ou a situação não foi prevista pela sua absoluta imprevisibilidade nos limites do humano em face dos dados da realidade momentânea de uma sociedade.

No primeiro alvitre, tem-se que, se a situação era previsível, mas sobre ela deixou de expressar-se o constituinte, é de se buscar saber se a ausência de previsão decorreu de eleição livre e denegatória do acolhimento da urgência para a situação, caso em que ela, em princípio, não será admitida juridicamente.

Neste caso, considerar-se-á que a necessidade que deflagraria a redução do prazo procedimental dos poderes públicos ou a modificação do processo de sua condução não foi tida, no sistema, como suficiente para determinar a alteração das competências e a modificação da ordem figurada e posta ao obrigatório e geral acatamento. Na hipótese em epígrafe, os danos provocados pela necessidade não amparada para o célere comportamento estatal, pela inexistência e impossibilidade jurídica do aproveitamento de condição de urgência, serão reparados nos termos da responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado, na forma da legislação vigente.

Se a situação era previsível, porém não se debruçou sobre o tema o constituinte, mas a sua ocorrência pode ser admitida e as questões dela surgidas solucionadas pela interpretação ou aplicação principiológica ou analógica dos casos previstos no sistema jurídico, tem-se que a urgência poderá ser alegada e acolhida validamente, desde que a necessidade concretamente demonstrada tenha sido imperiosa, grave, e o interesse público ofendido seja irreparável e comprometedor de todo o sistema sociopolítico e jurídico. A apuração da hipótese, para a sua aceitação e configu-

ração de sua legitimidade jurídica, é, no caso, muito mais rigorosa na extensão e na profundidade das causas, procedimentos e efeitos sociais.

Diverso parece-me ser o caso quando a situação tida como urgente não foi prevista no sistema jurídico, por tangenciar condição ou circunstância absolutamente imponderável nos limites da capacidade humana de antevisão e cogitação.

Há que se obter a solução para a legitimidade jurídica e validade constitucional da urgência pela análise: *a)* do interesse público protegido especificamente, *b)* do cuidado sistêmico com o tratamento da finalidade buscada na hipótese vertida, *c)* da suficiência do procedimento estatal.

A imprevisão e a imprevisibilidade da circunstância avaliada como urgente determinam que ela somente pode ser acolhida validamente no sistema: *a)* se não destoar dos princípios sustentadores da construção jurídica positiva, *b)* se não acarretar outro tipo de malefício ou dano além e de igual relevo daquele que se pretende evitar ou do benefício que se pretende fazer a sociedade auferir, e, especialmente, *c)* se for legítima, vale dizer, consentida e aquiescida pelo povo, por instrumentos de validação popular definidos no ordenamento constitucional.

Sendo os princípios os pilares nos quais se sustém o edifício jurídico-normativo, é certo que *a)* a conduta estatal deflagrada e fundamentada em razões de urgência não se pode converter em um desfazimento ou reforma constitucional, ainda que transitória, do sistema posto, ao argumento de se não poder permitir a tramitação regular e tempestiva de alguma mudança eventualmente tornada necessária. Os princípios têm que ser acatados integralmente mesmo em casos de urgência. O agravo a qualquer deles significa a invalidação do provimento estatal aperfeiçoado por ruptura de todo o sistema

em nome da urgência. Ora, gravidade maior não pode haver que o desequilíbrio geral e a falta de qualquer parâmetro para a atuação do Estado.

Também não se pode considerar válida a urgência se *b)* o comportamento que nela se fulcrar não estiver equilibrado, nem for proporcional ao malefício que se busca impedir ou ao benefício que se procura fazer a sociedade haurir. O princípio da razoabilidade impõe-se necessariamente para a apuração da validade da urgência alegada e do comportamento nela fundamentado. Razoabilidade aqui se entende como uma “racional adequação dos fins aos meios”, mas sendo a medida desta razão¹² o valor da justiça idealizada e positivada no sistema jurídico. Não basta, de conseguinte, para o acolhimento válido da urgência alegada, a razoabilidade técnica. Faz-se mister a comprovação da razoabilidade jurídica, da razão suficiente de justiça que o ordenamento normativo impõe como a finalidade genérica obrigatória orientadora da positivação e da aplicação do Direito.

A transgressão do princípio da razoabilidade desconecta o comportamento respaldado na argumentada urgência dos fundamentos de Direito, sem os quais não pode subsistir juridicamente qualquer provimento estatal.

Ademais, *c)* a urgência imprevista e imprevisível no sistema constitucional e que venha a ser figurada depende de aprovação posterior inequívoca do povo, sendo este referendo direto ou indireto, conforme o regime político democrático adotado. Infere-se, pois, que, para que o comportamento estatal possa ser tido como urgente

e, na esteira desta circunstância, modificador do sistema de competências postas para a normalidade institucional, não basta seja ele legal; antes, impõe-se seja ele legítimo. Se nenhum dos princípios constitucionais pode ser quebrantado, ameaçado ou transgredido, e um dos princípios adotados nos sistemas constitucionais atuais é, exatamente, o democrático – sem o qual ou sem que para a realização do qual não se há falar em Constituição –, não se conceberia como praticável o transtorno institucional integral em nome de salvaguarda de um de seus pontos. É para se guardar o sistema constitucional positivo legítimo, eficaz e aplicável que se adotam medidas urgentes, não para destruí-lo. Se o Direito é legitimamente aceito e aplicado, o transtorno institucional inaceito, ainda que forcejado ao argumento da urgência, opera-se de forma ilegítima e inaceitável juridicamente. Alguém deve definir o que é urgente em determinado Estado: este “alguém” é o titular do Poder, eis que a urgência é um fundamento e dá uma forma própria e especial ao exercício do Poder. Como o povo – como titular soberano e insubstituível do Poder – é quem afirma, juridicamente, pelas suas leis e, basicamente, pela Constituição, como se exerce o Poder, a modificação da forma regular positivada tem que ser por ele definida. E como na hipótese aqui vislumbrada a urgência não foi prevista, nem seria previsível, ela tem que ser referendada para se legitimar.

Finalmente, deve ser esclarecido que, se a urgência não pode ser desculpa para atuações incompatíveis com o sistema posto, é certo que ela determina um comportamento que não pode deixar de ocorrer. Assim, tem-se, de um lado, a obrigação de agir na forma a sanear a necessidade imediata, grave e concreta apurada pelo Estado e, de outro, há o impedimento absoluto de se conduzir sob o

12. Cf. Juan Francisco Linares, *Razonabilidad de las Leyes*, Buenos Aires, Astrea, 1970, pp. 107 e ss.

regime de urgência quando a circunstância não configurar esta especial contingência.

O que é uma responsabilidade gravíssima e incontornável e um dever do poder público é distinguir os casos de urgência – que impõem um comportamento que não pode deixar de ser levado a efeito – e a impossibilidade jurídica absoluta de atuar em nome da urgência e pelas vias por esta determinadas quando inócua a hipótese.

O erro de avaliação do caso – a inagir quando a hipótese seria de atuar e a agir quando o caso seria de inércia – determina a responsabilidade constitucional criminosa dos agentes públicos. A dificuldade é tanto maior quando se tem que se em algumas oportunidades é nítida a ocorrência ou a inócuia da urgência, situações existem em que a distinção faz-se difícil. Nem por isso, contudo, será imune ao controle institucional e popular. Nem por isso, entretanto, escapará o agente público da responsabilidade pelo seu cometimento ou pela sua inércia, deixando em desvalia a situação de urgência reclamadora de seu posicionamento e conseqüente atuar.

E, aqui, enfoco a questão da responsabilidade por declinação de urgência em caso em que ela não existe. Responde, evidentemente, o agente público por crime contra a Constituição se, em matéria constitucional, que é a de que aqui se trata, conduzir-se segundo modelo excepcional embasado em alegação de urgência, a qual vier a ser apurada como inexistente na espécie apreciada. Além de responder política e administrativamente com a perda do cargo ou função e de arrostar as conseqüências constitucionalmente fixadas,¹³ o agente público responde ci-

vil e penalmente pelos danos que vier a provocar ou pelos benefícios que impedir as pessoas de legalmente angariar como decorrência do comportamento público. É que, se a competência é vinculada e atuou-se contra ou além ou à margem da disposição normativa, claro está que se agiu contrariando a Constituição, o que não se admite em sistemas constitucionais democráticos.

III - A urgência na Constituição brasileira

A Constituição do Brasil de 1988 refere-se, algumas vezes, à urgência, e em todos estes casos cuida de estabelecer as regras especiais que passarão a incidir.

A) Urgência e Poder Executivo

No exercício das funções de governo, o Poder Executivo desempenha tarefas pelas quais se decidem, em caráter primário e básico, os modos e casos em que se conduz a coisa pública, bem como, dentro dos fins estabelecidos constitucionalmente, as finalidades concretas e imediatas buscadas.

No exercício destas funções, o Poder Executivo recebe as atribuições a serem aperfeiçoadas e os instrumentos a serem para tanto usados.

Entretanto, circunstância urgente pode determinar um cometimento diferenciado no exercício destas funções, como antes asseverado, pelo quê podem ser encontradas na Constituição disposições que alteram o conteúdo das funções governamentais inicialmente previstas ou alargam a esfera das competências constitucionais do titular do Poder Executivo, como nos casos em que a ordem pública ou a paz são ameaçadas por “grave e iminente instabilidade institucional ou

13. Art. 85 da Constituição da República do Brasil.

atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza”, e que autorizam, então, aquele agente a decretar estado de defesa para “preservar ou prontamente restabelecer, em locais restritos”, aqueles valores, ou, ainda, nas hipóteses em que as medidas tomadas naquele período são ineficazes, sobrevindo, em razão desta ineficiência, “comoção grave de repercussão nacional” ou fatos que decorram daquela insuficiência de medidas, quando se torna possível àquele agente político solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretar o estado de sítio.

Diversa é a hipótese quando a urgência de um cometimento público se configurar ao qual se alie fator de relevância sociopolítica e jurídica, mas depender o seu atendimento de norma inexistente e não se puder, então, aguardar o processo legislativo ordinário ou o extraordinário (o qual se passa no Poder Legislativo, mas com o modelo especial que a urgência lhe impõe).*

A Constituição do Brasil de 1988 prevê, então, a figura da medida provisória. Ato administrativo dotado de força normativa especial e eficácia imediata, mas precário e reversível, a medida provisória veio dotar o Presidente da República de instrumento capaz de surpreender e resolver situações que escapem ao fluxo ordinário da criação normativa.

Não é inédita a previsão constitucional de uma via pela qual o Poder Executivo possa exercer a criação de norma para suprir urgentemente situação posta à solução imediata do governante. Não se tem, neste caso, explícita ou implicitamente, a supressão ou a modificação da competência normativa primária pelo Poder Legislativo. Em primeiro lugar

porque a medida provisória tem natureza de ato administrativo normativo primário (cuida-se de medida tomada pelo Poder Executivo no exercício de competência constitucionalmente definida e em hipótese específica e taxativamente clausulada). Entretanto, esta qualidade de que se reveste – a normatividade primária, que os sistemas inserem na seara da criação legal – é de caráter excepcional e decorre da gravidade, excepcionalidade e imediatismo de um efeito que somente o seu advento pode provocar. Como ato administrativo normativo primário, dota-se, em virtude da disposição constitucional expressa, de força específica e vigor obrigatório extraordinário – “com força de lei”, diz o texto do art. 62 da Constituição do Brasil de 1988 – e aplica-se imediatamente. A aplicação imediata é que sugere que a urgência configura-se na espécie, pois, se se pudesse adiar a aplicação o mínimo que fosse, bastante para o processo legislativo ordinário ou o extraordinário (caso de urgência solicitada para o projeto de lei pelo Presidente da República), ter-se-ia por certo a inconsistência e desfiguração de um dos pressupostos da medida, qual seja, a urgência constitucionalmente descrita. Ademais, o Congresso Nacional não se exime ou se subtrai de sua competência típica, que é exatamente a de criar o direito no plano infraconstitucional. Ao Poder Legislativo submete-se, impreterível e inadiavelmente, a medida expedida, a qual, enquanto não transformada em lei, somente é aplicada e produz efeitos provisórios, como é óbvio e próprio ao comportamento. Além disso, o processamento da medida provisória no Congresso Nacional para a sua transformação em lei subordina-a à discussão ampla e ilimitada, pelo quê nada do que nela se contém resta impenetrável ao crivo legislativo. Corolário deste processamento obrigatório no Poder Legislativo e do princípio democrático que entrega a este a competência

* Cf. Item *b*, *infra*.

normativa infraconstitucional primária é o efeito nulificador da rejeição da medida pelo Congresso Nacional. Os efeitos provisórios que a medida do Presidente da República provocou são nulos desde o momento inicial da edição se desaprovada ela for. Isto comprova, definitivamente, que não há duas sendas que podem ser, aleatoriamente, eleitas pelos governantes: a da lei e a da medida provisória. No quadro constitucional brasileiro – como, de resto, acontece em modelos constitucionais alienígenas – não há senão uma vereda a se palmilhar, e esta é a da lei. A medida presidencial, que se adota com feição, objeto e vigor de lei, produz provisórios efeitos, não se transforma pelo seu aparato em lei. O motivo que a informa é a inadiabilidade do provimento estatal por uma relevância pública que tem que ser constatada nas lindes sistêmicas positivas.

Por estas observações pode-se anotar que a medida provisória expedida, exclusivamente, quando houver razão de urgência a determiná-la tem neste elemento um de seus pressupostos constitucionais necessários e incontornáveis. E, por ser pressuposto constitucional, o elemento não pode deixar de ser controlável e, efetivamente, controlado, pena de se ter um simulacro de democracia, pois pela fenda da medida provisória possível ter-se-ia uma evasão de competência legislativa intangível à limitação que é própria ao poder estatal democraticamente exercido. A urgência sem mecanismo de controle judicial, político e social seria falaciosa, indeterminada e incompatível com os princípios que fundamentam o sistema constitucional brasileiro.

Este sistema prevê também a hipótese de urgência quando, ao cuidar da matéria tributária, dota a União de competência para instituir impostos extraordinários “na iminência ou no caso de guerra externa” (art. 154).

Estes tributos têm o sentido exato de necessidade urgente, grave, transitória (tanto que os impostos extraordinários instituídos serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação, conforme se verifica do art. 154, *in fine*), e que se determinam numa situação excepcional e para cujo atendimento há de se prover, excepcionalmente, os cofres públicos com recursos imediatamente obtidos. A hipótese de guerra externa ou sua iminência é conhecida na história dos tributos, pois a despesa decorrente dos embates entre Estados sempre acarretou pagas extraordinárias dos cidadãos. Mas, como nas demais situações em que o comportamento público se define pela urgência, a Constituição apura-se na definição do motivo da extraordinária tributação, e que é a iminência ou a deflagração de guerra externa que onere o país em condições excepcionais e impossíveis de serem conduzidas e respondidas sem o correlato angariar de novos recursos tributários além daqueles previstos para as despesas regulares e ordinárias a que tem que fazer face o Estado.

Além dos impostos extraordinários que a União pode instituir em caso de iminência ou de guerra externa, a Constituição prevê a competência desta entidade para, mediante lei complementar, instituir empréstimos compulsórios “para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência e, no caso de investimento público, de caráter urgente e de relevante interesse nacional”, nesta última previsão afirmando o constituinte a imperiosidade de se observar o disposto no art. 150, III, *b*, da Lei Magna.¹⁴

14. “Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos

A despeito de se terem casos de urgência, pois as necessidades imperiosas a serem satisfeitas nas hipóteses previstas pela norma em foco podem suscitar demandas imediatas a serem supridas pelo empréstimo compulsório, o dispositivo impõe como forma de sua instituição a “lei complementar”, pelo quê, em qualquer dos casos abordados, há obrigação constitucional de se valer a União desta e não de outra via legal. E como, então, a matéria torna-se objeto de projeto a ser examinado, discutido e votado pelo Poder Legislativo, todos os aspectos da matéria o serão, inclusive o fator urgência alegada. Aqui não se tem caso de imprevisão ou imprevidência. A Constituição prevê a figura do empréstimo compulsório e o conforma a pressupostos materiais (itens I e II) e a pressuposto formal inarredável (“mediante lei complementar”). Nota-se, de consequente, não se ter na previsão urgência inadiável ou determinadora de conduta inadiável. O processamento do projeto de lei complementar será enviado, debatido e concluída a sua aprovação ou rejeição no Poder Legislativo, ao qual se poderá, é certo, solicitar urgência, nos termos do art. 64, § 1º, da Constituição do Brasil.

Singular, contudo, é a segunda hipótese prevista no art. 148, qual seja, a de instituição de empréstimo compulsório no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional. É que se determinou a observância, na espécie, do princípio da anterioridade tributária, como antes referido. Assim, a despeito da urgência expressa no texto, e que constitui pressuposto constitucional de validade constitucional do projeto e da

lei em que ele eventualmente se converter, a cobrança do empréstimo somente poderá ocorrer no exercício financeiro subsequente àquele em que haja sido publicada a lei que o instituiu. Como afirmei ser a urgência composição do elemento tempo imediato ao elemento necessidade, poderia parecer, numa análise mais fugaz e breve, tratar-se de incompatibilidade entre o que antes aqui disse e o que se verifica no art. 148, II, *in fine*. Efetivamente, abalizadas opiniões existem, como, v.g., a de José Afonso da Silva, segundo quem: “Um dos requisitos de legitimidade deste empréstimo [*refere-se ao empréstimo compulsório para investimento*] é a urgência do investimento que financiará, mas a Constituição, incoerentemente, impede sua arrecadação imediata, ao vedar sua cobrança no mesmo exercício de sua instituição”.¹⁵ O que me parece, entretanto, é que a abreviação procedimental pública que a urgência impõe e o seu sentido de não se permitir o desenrolar regular e normal do fluxo ordinário das instituições definem em cada situação o que é o abreviar e dar maior rapidez para conformar o significado concreto daquela contingência expressa. Na hipótese em pauta tem-se na Constituição que a instituição do empréstimo compulsório é uma forma de apressar a obtenção de receitas tributárias para fazer face à necessidade do investimento alvitado.

A urgência pode se configurar e deve se constatar na espécie sem que haja supressão do princípio da anterioridade. Isto parece-me compatível com a urgência tributária e mesmo com o regime que, em qualquer caso, deve ser observado ao cogitar-se de procedimento estatal urgente. É que somente se afasta a aplicação dos princípios constitucionais quando,

Municípios: (...); III – cobrar tributos: (...); c) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou; (...).”

15. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, 1991, p. 590.

expressamente, a Carta o permitir e se, no caso, for imperativo e justificado este distanciamento excepcional, conforme antes anotado. Aliás, a regra é de manutenção e acatamento dos princípios constitucionais em qualquer hipótese, mesmo de urgência, ressalvando-se apenas as regras que se referem a prazos, e que, nas circunstâncias concretas, forem incompatíveis com o que se busca realizar. Ora, no caso, a obtenção de receita tributária por meio de empréstimo compulsório e a sua utilização para o investimento público podem aguardar o momento aprazado pela Constituição sem que haja, necessariamente, descaracterização da urgência. Até porque o investimento público não se aperfeiçoa em um dia, nem tem o seu acabamento sem as providências, planejamento, enfim, uma série de comportamentos estatais que ensejarão o dispêndio a ser suportado pelos recursos conseguidos através do empréstimo compulsório.

Releve-se, contudo, que se cuida, aqui, de emprego constitucional singular o conceito de urgência posto neste dispositivo, pois em outras passagens em que ele é adotado o imediatismo tolda-lhe o sentido e marca a sua extensão e aplicação.

Como a função administrativa está configurada, constitucionalmente, como atividade típica do Poder Executivo (inobstante seja exercida atípica ou secundariamente pelos demais conjuntos de órgãos conformadores dos Poderes Legislativo e Judiciário), cabe dizer uma palavra sobre a urgência neste que é um comportamento subsuntivo e executivo da lei. Embora se cuide de atividade infralegal, importa este desempenho administrativo no estudo aqui feito, eis que a urgência tem, neste espaço, talvez a sua mais reiterada aplicação e, paralela e infelizmente, o mais fecundo campo de abusos cometidos em nome ou sob a falsa roupagem vocabular da urgência.

Não é incomum os textos legais definidores dos comportamentos administrativos acolherem a urgência como pressuposto de modificação excepcional da conduta e forma de sua adoção para a realização concreta de necessidade constatada.

Assim é que se permite ao titular da competência para decretar a condição constitucional expropriatória alegar e comprovar urgência para que se imita na posse imediata do bem objeto do procedimento, como se confere ao administrador a competência para, demonstrando urgência, dispensar a tramitação do procedimento licitatório nos casos em que, de ordinário, ela seria imprescindível para a validade da contratação subsequente.

Em qualquer das hipóteses administrativas em que o agente público faça uso da referência à urgência, contudo, deve-se sublinhar que: *a)* a alegação depende da motivação (exposição do motivo) imperiosa e condicionante impreterível da validade do ato administrativo nela embasado; *b)* não se considera imune ao controle judicial quer a afirmativa de urgência, quer o ato ou procedimento nela embasado. Não cabe, aqui, qualquer escape à sujeição do comportamento administrativo ao crivo judicial, nem pode o julgador provocado guardar-se de pronunciamento e decisão com a escusa de cuidar-se de avaliar conveniência e oportunidade postos legalmente à comprovação exclusiva do administrador. O sacrossanto mérito do ato administrativo, em cujo intangível recinto se esconderam os mais terríveis abusos administrativos e a fragilidade, quando não, eventualmente, até mesmo a conivência, dos julgadores, não existe mais fora do alcance da mão do verdadeiro e único titular do bem que nele se contém e cujo interesse por ele se deve realizar. Este titular é o povo, em nome de quem o poder se exerce, e é esta titularidade que

exige, na perspectiva que hoje informa a organização e o desempenho das funções estatais, que o toque na coisa pública seja conhecido, explicitado, controlado e legitimado para manter-se validamente.

Note-se que este controle não apenas assegura o cumprimento dos princípios da legalidade e da moralidade administrativa, mas também garante a plenitude da participação popular ampla na gestão da coisa que é, efetivamente, de todos e de cada um dos membros da sociedade estatal.

Ademais, este controle força a eficiência da administração. É que não se admite nem prevalece o cometimento público fulcrado em alegação de urgência “fabricada” pela Administração, por ineficiência ou má-fé. Não era – e, infelizmente, ainda não é – infreqüente verificar-se a alegação de urgência e o conseqüente comportamento público alheio aos parâmetros legais procedimentais ordinários em razão de ação a destempo dos administradores públicos. Assim, por exemplo, não se faz o adequado planejamento para a aquisição dos bens imprescindíveis ao provimento das necessidades públicas. Quando termina o estoque de remédios ou de alimentos para a merenda escolar, etc., o administrador alega urgência e adquire sem o prévio e necessário procedimento licitatório em nome da garantia de atendimento à precisão pública evidentemente demonstrada na espécie. O que ocorre, entretanto, é que a ineficiência, a inoperância e até mesmo a desonestidade conduzem o comportamento, que culmina com uma urgência estampada no caso, mas que não configura a urgência juridicamente válida. Se ela foi criada ou permitida pela inépcia, pela imperícia ou pela negligência do administrador público, é este, e não a sociedade, que responde por ela. O comportamento excepcional adotado pode até ser convalidado, mas, paralelamente, a responsabilização do administrador que

levou ao atalho administrativo para suprir a necessidade a que se obriga suprir o Poder Público impõe-se. A não responsabilização acarreta para o cidadão o direito de ajuizar ação popular para desfazer e reparar a lesividade ao patrimônio público ou assegurar e reparar a afronta à moralidade administrativa.

Todos os comportamentos administrativos, dos mais simples e de menor repercussão social aos mais complexos e que afetam maior número de pessoas, são submetidos aos estritos limites da lei. Qualquer desavença do comportamento ordinário mostra-se vulnerável ao desfazimento se não encontrar na hipótese legal aventada a urgência e na prática a demonstração incontestável de sua ocorrência e impreterível suprimento pela conduta adotada. Não há urgência administrativa sigilosa, aleatória, incontrolável ou fictícia. Qualquer delas será objeto de desfazimento imprescindível e da conseqüente responsabilização de quem a tiver alegado e com fulcro em tal assertiva atuado.

B) Urgência no processo legislativo

Em sessão de 28 de dezembro de 1903, no atabalhado das últimas horas da sessão legislativa, requereram vários senadores, cada um por sua vez, fosse concedida urgência para continuação de discussão (sem discussão) e votação de várias matérias pendentes de resolução do Senado.

Por último, requer o senador Belfort Vieira urgência para continuar a discussão do projeto relativo a escolas de aprendizes e marinheiros.

Posto a votos, é aprovado o requerimento.

Rui pede a palavra, pela ordem.

“O Sr. Rui Barbosa (pela ordem) – Sr. Presidente, peço a V. Exa. que se digne mandar proceder à verificação de votação.

“Não acho possível que o Senado esteja concedendo todas essas urgências.

“O Sr. Presidente – Desde que V. Exa. requer, mandarei proceder à verificação.

“Feita a verificação reconhece-se que foi concedida a urgência.

“(…)”

“O Sr. Rui Barbosa (pela ordem) – Sr. Presidente, requeiro a V. Exa. urgência geral para todos os projetos existentes na Casa.

“O Sr. Pires Ferreira – Isso é mais patriótico.”¹⁶

O processo legislativo pode ser considerado urgente e ter, então, por força desta consideração, tramitação especial. A urgência do processo legislativo pode ocorrer, nos termos postos na Constituição do Brasil de 1988, por solicitação do Presidente da República (art. 64, § 1º) ou, segundo definição dos Regimentos Internos de cada qual das Casas do Congresso Nacional, pelo requerimento dos congressistas e decisão do Plenário da respectiva Casa.

A previsão constitucional, que é a que guarda interesse neste estudo, é de “solicitação de urgência pelo Presidente da República” para apreciação de projetos de sua iniciativa.

O que pareceria requerimento – em virtude do termo empregado na norma: “solicitação” – encontra, no § 2º do mesmo art. 64, tratamento que altera a inteligência inicialmente vislumbrada para aquele vocábulo. Reza o art. 64, § 2º, da Constituição que, havendo a solicitação prevista no § 1º daquele dispositivo, se a

Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, sucessivamente, em até 45 dias, sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se dê a votação.

Por esta disposição pareceria, inicialmente, que o Congresso Nacional não poderia, no exercício de sua competência legislativa, apreciar a solicitação de urgência, que seria conceito político entregue ao crivo exclusivo do Presidente da República.

Entretanto, como antes observado, o processo legislativo insere-se na esfera de competências típicas do Poder Legislativo. Logo, o Congresso Nacional é senhor não apenas do conteúdo do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República encaminhado à Casa Congressual, como, ainda, do procedimento, e forma, a ser adotado.

Sendo a alteração da forma a se processar decorrente de alegação de urgência, politicamente concebida e afirmada pela autoridade competente a iniciar o processo legislativo, cabe ao Congresso Nacional, exercendo a sua competência legislativa, pronunciar-se, preliminarmente, sobre a solicitação de urgência. O contrário seria admitir que a tramitação do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República teria a forma definida fora do Poder Legislativo, o qual somente acataria a decisão sobre o exercício de sua competência nos moldes fixados sem a sua participação e apreciação. Tal interpretação não se compatibiliza com os princípios informadores da criação jurídico-normativa pelo Poder Legislativo. A competência constitucional do Presidente da República atém-se à iniciativa do projeto de lei e à solicitação formulada e encaminhada ao Congresso Nacional. Quem solicita não obriga, requer. Quem recebe a solicitação não se constringe, decide. Previna-se, contudo,

16. “Contra sucessivos requerimentos de urgência”, in *Obras Completas de Rui Barbosa*, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, 1956, vol. XXX, p. 301.

qualquer demasia do Congresso Nacional. Se a urgência solicitada pelo Presidente da República é motivada e demonstrada, como deve ser, claro fica que não se pode, por interesses pessoais, partidaristas ou de mera e renitente oposição, deixar de acatá-la. Neste caso, o não acatamento de razão constitucional de urgência de interesse público comprovado sujeita-se à apreciação do Poder Judiciário. É que se tem, de uma parte, um conceito constitucional e, de outra, uma situação concreta de aplicação da norma magna e de atendimento a interesse público concreto. Logo, o comportamento dos agentes políticos fica submetido ao crivo institucional, por se cuidar de verificação de dinâmica do sistema constitucional.

A Constituição trata, ainda, da convocação extraordinária do Congresso Nacional pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante.

A urgência diagnosticada e asseverada para a convocação extraordinária do Congresso Nacional, como qualquer das outras hipóteses de urgência traçadas constitucionalmente, depende, para ser válida, de comprovação inequívoca. Até porque o dispêndio público com a sessão legislativa extraordinária não é pequeno. Ademais, sabe-se não ser incomum que a parca reunião dos congressistas para deliberação de projetos de lei longamente adormecidos nos órgãos legislativos e, basicamente, no Congresso Nacional, durante a sessão legislativa ordinária, é que acarreta a “urgência” e determina a realização desta sessão extraordinária. Somente situações surgidas após o final da sessão legislativa ou em seus últimos momentos, quando já não mais seja possível a deliberação em condições de

atuação ordinária, é que podem legitimar tal convocação.

Neste, como nos demais campos de ação estatal em que a urgência puder sobrevir e determinar conduta especial e fora do ordinariamente previsto pela Constituição, há que se embasar a alegação em razões verdadeiras e transparentes da excepcionalidade, para que se validem a afirmação e o próprio comportamento. Como nas outras hipóteses constitucionais, o controle da assertiva impõe-se como corolário do princípio democrático e da garantia de participação e respeito ao povo.

C) A urgência no exercício da jurisdição

Finalmente, cabe um aceno, mesmo que brevíssimo, à presença da urgência no exercício da jurisdição.

A Constituição, que garante a prestação jurisdicional como direito fundamental do indivíduo, mas que não adentra a forma e a tramitação do processo judicial, salvo especiais circunstâncias, não deixa de vislumbrar a possibilidade de se ter que prestar a jurisdição mais celeremente do que seria o ordinário.

Às vezes a decisão pode depender, para sua eficaz execução, de uma prestação imediata, ainda que precária.

Por isso, a Constituição do Brasil de 1988 introduziu, no art. 5º, XXXV, a possibilidade de necessária prestação da jurisdição em razão de ameaça a direito. A ameaça é situação que se conjuga com a urgência, surgida de uma condição atual grave e incontornável, a demandar, então, cuidado imediato e apreciação e decisão judicial inadiável.

A ameaça, que no direito brasileiro infraconstitucional fazia permitir as liminares e medidas acauteladoras de forma geral, tomou corpo e forma na nova Constituição.

A medida cautelar que se introduzira na ação direta de inconstitucionalidade pela Emenda Constitucional 7/77 foi novamente acolhida no modelo constitucional de 1988 (art. 102, I, *p*), a demonstrar que algumas medidas judiciais são de necessária e imediata prestação, até mesmo para garantir-se o efeito definitivo das decisões posteriormente prolatadas.

Não apenas a medidas cautelares ou liminares referiu-se a Constituição do Brasil, acatando a possível urgência com a qual se depare na função jurisdicional, como nas demais funções estatais. Também alguns institutos como, *v.g.*, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o mandado de injunção e o *habeas data* representam formas processuais especiais e mais céleres que as que ordinariamente se adotam. A razão do acolhimento destas figuras repousa na constatação da natureza do direito por elas abrigado e que não podem ser submetidos a processos ou procedimentos mais langorosos em sua solução final. Aqui, a urgência a definir ações, processos e procedimentos especiais com tramitação judicial mais rápida que a ordinariamente adotada deve-se à natureza do direito tutelado.

Mais ainda, a Constituição oferece um tratamento especial à execução dos créditos da Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária. Embora haja uma forma ordinária de perfazer-se o pagamento destes créditos, a Carta Magna confere situação peculiar e preferencial àqueles que tenham natureza alimentícia e que subvertem a ordem cronológica regular de apresentação e conseqüente pagamento dos precatórios. Na espécie, é a natureza alimentícia, cujo suprimento é urgente, inadiável e preferencial, que dota este crédito do afastamento da regra geral a se observar para a execução. A singular natureza da prestação a ser aperfeiçoada com o crédito a emergenciá-lo em sua

execução motiva o tratamento peculiar oferecido constitucionalmente ao tema.

No entanto, o problema da prestação jurisdicional no Brasil longe está de ser o da identificação dos casos de urgência e conseqüente tratamento que a Constituição ou a lei oferece.

IV - Conclusões

Dos carimbos de “urgente” que todos têm à mão, ou que se põem no rosto dos autos, ou, fora do Direito, nas manchetes diárias dos jornais, a urgência parece ser um elemento que faz parte da vida de todo o mundo em todos os momentos.

A tranqüilidade que a palavra da lei deveria passar, e que, pela placidez do previsto e previsível, não se coadunaria com a urgência freqüente que nos contorna, não tem encontrado perfeita aplicação. Nem a urgência é tão infreqüente que permita a alguém do ofício do Direito lembrar-se facilmente de todos os casos de urgência que impõem comportamentos estranhos ao ordinário das previsões normativas.

Pior que isto, porém, é que a nossa geração vicia-se com a urgência e parece viver em função dela, fazendo-a sua regra e sua culpa/desculpa, passando a compor a essência mesma do quanto e como temos vivido.

Nossa geração – da pressa e da urgência – não pode ter sequer a pretensão, própria de todas as gerações que nos antecederam, de querer reformar o mundo. No máximo, a nossa sempre apressada geração sabe que, incoerentemente, tem que tentar uma corrida louca contra o tempo para impedir que o homem se destrua a si mesmo. E digo “incoerentemente” porque uma das formas de destruição é a perda do tempo de sua própria história pelo aceleramento sem freio que se impõe.

Como afirmava Albert Camus, no discurso de recebimento do Prêmio Nobel

de Literatura em 1957, “herdeira de uma história corrupta, na qual se misturam revoluções devastadoras, com técnicas mal-aplicadas, deuses mortos com ideologias gastas, em que as forças inferiores podem destruir tudo num momento, embora sejam incapazes de algo conquistar, e a inteligência se curva a servir ao ódio e à opressão, esta geração, partindo apenas das suas próprias negações, teve de restabelecer, tanto dentro como fora de si, um pouco daquilo que constitui a dignidade da vida e da morte. Posta diante de um mundo ameaçado de desintegração, no qual nossos grandes inquisidores podem erguer num momento, defronte dos olhos de todos, o espectro da morte, esta geração sabe que (...) deve reconciliar de novo o trabalho com a cultura e reconstituir com todos os homens uma nova Arca de Noé”.

Não basta, contudo, sabemos bem, entregarmo-nos ao apelo da construção de uma nova Arca. É preciso resistir à indiscriminada contingência de uma vida que não tem concedido ao homem tempo para viver o seu tempo dignamente, com a tranqüilidade dos encontros e da vivência com os outros, para que a sociedade cumpra o seu papel de permitir ao ser humano a sua indiscutível vocação para conviver.

É mister que o tempo de vida seja o tempo do humano, tempo de mais humanidade e de dignidade, sem o açodamento ou a loucura de um ritmo que contraria todas as normas, inclusive as do relógio físico e emocional do ser humano. Ou a urgência ficará desautorizada em todos os casos; ou o próprio ser humano conduzir-se-á, por uma estrutura socioestatal atabalhoadamente acelerada e impetuosa, à sua perdição, criando para si mesmo, na tempestade permanente de uma pressa impensada e muitas vezes sem razão, um modelo de homem sem tempo para viver. Fico pensando se o homem saberá criar um Direito da urgência, no qual as normas sejam comumente dirigidas ao surpreendente, imediato e imprevisto e o desdobrar ritmado e previsto das situações regulares da vida seja a exceção ou o sentimento perdido de uma vida fustigada pelo advento de um novo, irrefreável e imponderável modelo de vida. Com certeza, se este Direito viesse – ou se tiver que vir –, terá outros contornos que não os que hoje se podem imaginar, pois a própria segurança que com ele se pretende obter, para servir de referencial humano externo certo, será inimaginável.

Ouro Preto, Primavera, 1991.