

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
JULHO A SETEMBRO 1988

ANO 25 • NÚMERO 99

Atos políticos e atos de governo

— Realidades diversas, segundo a teoria tetraédrica do direito e do Estado

MARQUES OLIVEIRA

Membro do Instituto dos Advogados do Distrito Federal, ex-Auditor do Tribunal de Contas do Distrito Federal

À página 73 do n.º 95 (julho a setembro de 1987) da *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal, CRETELLA JÚNIOR, professor de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo, publicou, sob o título de “Teoria do Ato de Governo”, didático artigo, onde resume e esgota o assunto, em seu estágio atual. Infelizmente não fez nenhuma menção ao livro, por ele mesmo prefaciado, *O Controle, Esse Desconhecido*, de nossa autoria, onde, de fls. 73 a 88, pensei ter definido o vocábulo *ato político*, a fim de transformá-lo em *termo jurídico*. Assim é que me causou espécie o seguinte trecho do lapidar artigo do prof. CRETELLA JÚNIOR:

“O problema da *definição do ato político* tem desafiado a argúcia da doutrina, que não chega ao contexto exato, é evidente, pela própria flexibilidade inerente ao objeto definido.” (p. 177)

Logo no começo já havia dito, no segundo parágrafo de seu trabalho:

“... a expressão *ato de governo* é oriunda da jurisprudência francesa de conteúdo administrativo, que a consagrou e tentou, em vão, circunscrever-lhe o campo exato.”

Na verdade, quando os autores tentam definir o *ato político*, perpetram um dialeto: *Ato político* ou de *governo* são os atos “editados pela autoridade administrativa, insusceptíveis de todo e qualquer recurso diante dos tribunais” (LAUBADÈRE, *Traité de Droit Administratif*, 3.ª ed., 1963, vol. I, p. 418), *sic*, à p. 78, *in fine*, da *Revista de Informação Legislativa* supracitada. E quais são os atos que o Judiciário ou os Tribunais Administrativos não podem apreciar? São... os *atos políticos* ou (?) *atos de governo*. Nem o Conselheiro Acácio abonaria tal “definição”...

Mas a coisa mais importante no artigo do Professor CRETELLA JÚNIOR está no fato de com ele aprendermos que até agora os *atos políticos* são confundidos com *atos de governo* e parece-me que quase todos os autores os circunscrevem ao estreito âmbito do Poder Executivo, único que poderia praticar *atos políticos* ou... *atos de governo*. Parece que apenas BIELSA (p. 80 da *Revista de Informação Legislativa*) e TEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI (*ibidem*) suspeitam que o Poder Legislativo possa praticar *atos políticos* ou *atos de governo*. Mas certamente nenhum autor, jamais, supôs que o Poder Judiciário pudesse também praticá-los...

Na verdade, no âmbito do "Tribunais" de Contas, por motivos "políticos", criou-se, há algum tempo já, curiosa e insustentável distinção entre "controle político" e "controle técnico" e isso com base para a insólita afirmação de que os chamados "Tribunais" de Contas executam controle meramente *técnico*, enquanto o Congresso executa controle... *político*. O único mérito dessa, a nosso ver, e falando em tese, estapafúrdia heresia jurídica reside no fato de ser esta uma das poucas vezes em que se acentua o fato de o Legislativo também praticar *atos políticos*. Mas, evidentemente, os que fazem tal distinção e extensão não têm idéia do que seja um *ato político*, em acepção jurídica... Não iriam ser eles os únicos a saber, quando nem os franceses, que criaram a expressão, confessadamente não sabem!

O grande GEORGES RIPPERT, no seu famoso livro *Les Forces Créatrices du Droit* (1), já se lamentava:

"C'est grand dommage que paraisse s'affaiblir aujourd'hui la valeur d'une technique qui attache aux mots un sens précis, donne de la vigueur au raisonnement et de la concision aux développements."

Como exemplo bem recente desse descuido no emprego de termos que deveriam ser jurídicos mas são usados em acepção popular, menciono o artigo do festejado constitucionalista prof. JOSAPHAT MARINHO, publicado no fim de 1986, no *Correio Braziliense*, sob o título: "Poder Fiscalizador". Ora, um constitucionalista deve saber que, na separação de Poderes, não existe isso de Poder Fiscalizador, quando muito poderia — e deveria — haver um Poder CONTROLADOR ou MODERADOR. Pode existir, além disso, uma *função* fiscalizadora, mas nunca um PODER fiscalizador (2). Nesse artigo, ao especificar um *controle político*, o ex-senador e político, também professor de Direito Constitucional, usa o vocábulo *político* em sentido "político", vale dizer, de política partidária... Afirma ele que o *controle político* "é exercido por deputados e senadores, mediante a apreciação crítica, o pedido de informação, a investigação parlamentar, e pela vigilância da opinião pública e dos órgãos de comunicação". E termina o parágrafo, dizendo: "A eficácia da fiscalização está, efetivamente, no

(1) RIPPERT, Georges. *Les Forces Créatrices du Droit*. Paris, R. PICHON, 1956.

(2) VIDE "Poderes e funções do Estado", Parte III de *A Força do Direito e os Limites da Lei*, Belém, Edições CEJUP, 1987, pp. 97 usque 150.

controle administrativo realizado pelos processos técnicos adequados e por órgãos independentes.” Eficácia da fiscalização? Controle administrativo? *Quel dommage...*

Como se vê, nenhuma preocupação de distinguir *fiscalização* de *controle*, como se ambos fossem a mesma coisa... Dá ao vocábulo *político* vago e impreciso campo semântico, mostrando que RIPPERT estava e continua a estar absolutamente certo quando lamentava a desvalorização da técnica de conferir aos vocábulos sentido preciso.

O direito, curiosamente, deixou de ser ciência quando os “cientistas” positivistas invadiram-lhe as fronteiras...

Dar sentido unívoco aos vocábulos para transformá-los em *termos jurídicos* é todo o labor dos que se prezam de juristas. O jurista deve buscar a denotação exata dos vocábulos e não descambar para suas conotações ou “senotações”. As conotações são sujeiras semânticas que se prendem aos vocábulos, tisonando-lhes a pureza da denotação. Há vocábulos que adoecem de conotações ou então adquirem infecção hospitalar nas agências publicitárias ou nos órgãos de comunicação de massa, como, por exemplo, a sublime palavra Amor, que é a própria definição de Deus, segundo São João, hoje rebaixada a mero sinônimo de *sexo*. No mundo jurídico, especialmente hoje em dia, quando as hordas bárbaras dos partidos políticos invadem o Império Romano do Direito, quase todos os vocábulos correntes estão contaminados de conotações díspares ou substituídos por eufemismos, verdadeiros dráculas vocabulares! Apenas como exemplo de vampiro vocabular, cito “vontade política” (!), criado certamente por jornalistas e não por jurista. Esse Drácula anda perambulando pelas penumbras dos corredores do Congresso, prelibando o colo da Constituição. Palavras sem alma semântica, a vagar errantes pela noite das inteligências e da cultura, e cuja imagem (idéia) não pode refletir-se no espelho jurídico...

Assim está o vocábulo “político”: sujo de conotações relativas a política; enfermo de conotações maquiavélicas de conquista e manutenção do Poder; tossindo “senotações” de aquisição e desfrute de prestígio; e, finalmente, delirando semanticamente, como arte de preterir valores e afastar concorrentes temidos. Nisso degenerou a palavra *política* e, quando tudo isso se faz com pompa e no uso de um cargo “político”, temos, segundo alguns, um ato... *político*.

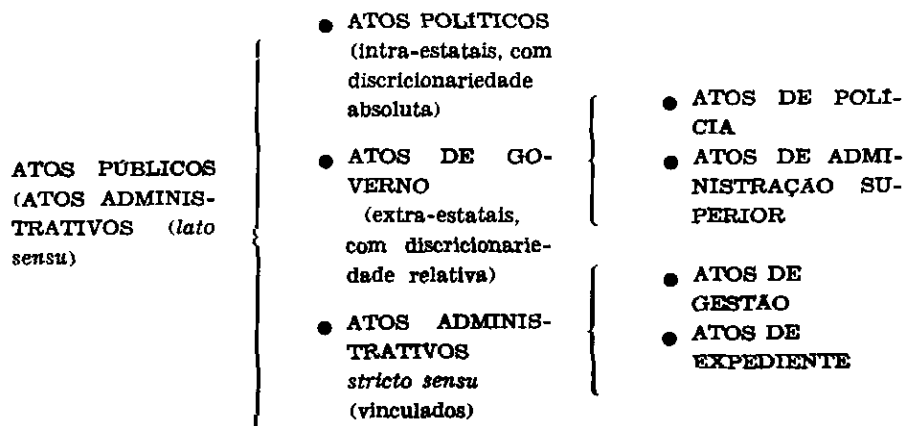
Mas, para o jurista, tal vocábulo é imprestável. Necessário é que o jurista siga o velho conselho de CELSO: “Scire leges non hoc est verba earum tenere, sed vim ac potestatem!”

A primeira coisa a se fazer será dar um banho filológico no vocábulo “política”, esfregando-o com sabão-de-cinza etimológico. E teremos então a límpida denotação: *política* quer dizer Ciência do Estado, assim como *matemática* quer dizer ciência dos números, *música* significa ciência das musas e *gramática*, ciência das palavras. POLIS, em grego, quer dizer ESTADO, da mesma forma que já foi CIVITAS, em Roma.

Ora, se o *ato político* é *ato estatal*, a primeira coisa que se vê, claramente, é que não é *ato de governo*. *Estado* e *governo* são coisas diversas, pois um Estado pode momentaneamente estar sem governo, pode ser bem governado, pode mudar de governo e, sem contradição lógica, podemos ter um Estado anárquico, ou seja, Estado sem governo⁽³⁾. Logo, como podem juristas empregar como sinônimos perfeitos *ato político* e *ato de governo*? Aceitar essa equivalência é confissão velada de que se não conseguiu ver mentalmente, sem confusão, as idéias contidas nos termos *ato político* e *ato de governo*.

O Estado é um ente de razão, permanente e impessoal, *ubique et semper*, quer o chamemos de *polis*, de *civitas* ou de Estado, enquanto o Governo é passageiro e pessoal, seja ele monárquico, aristocrático ou republicano ou tenha degenerado em tirania, oligarquia ou democracia. Os *atos políticos* mantêm o diálogo entre os deuses do Olimpo, como no início de *Os Lusíadas*, por isso, são intra-estatais, manifestações de vontade entre Poderes. Nesta tertúlia, os mortais (os súditos) não podem tomar parte a não ser como Ganimedes, servindo néctar e ambrosia (impostos, taxas e contribuições de melhoria) aos divinos componentes do Estado. Com isso quero dizer que todo *ato político* é intra-estatal, só remotamente atingindo, em seus efeitos, os cidadãos.

Os *atos de governo*, entre os quais os mais conspícuos são os *atos de polícia*, são extra-estatais, são como que mensagens do Olimpo, trazidas por Hermes aos mortais, os súditos. O *ato de governo* é *hic et nunc*, o que lhe dá maior grau de concreção (menos abstrato) que o *ato político*. E, com isso, apresentamos nova divisão dos atos públicos: *atos políticos*, *atos de governo* e *atos administrativos* "*stricto sensu*". Os primeiros têm discricionariedade absoluta, os segundos, discricionariedade relativa e os últimos são atos vinculados, conforme se verá em seguida.



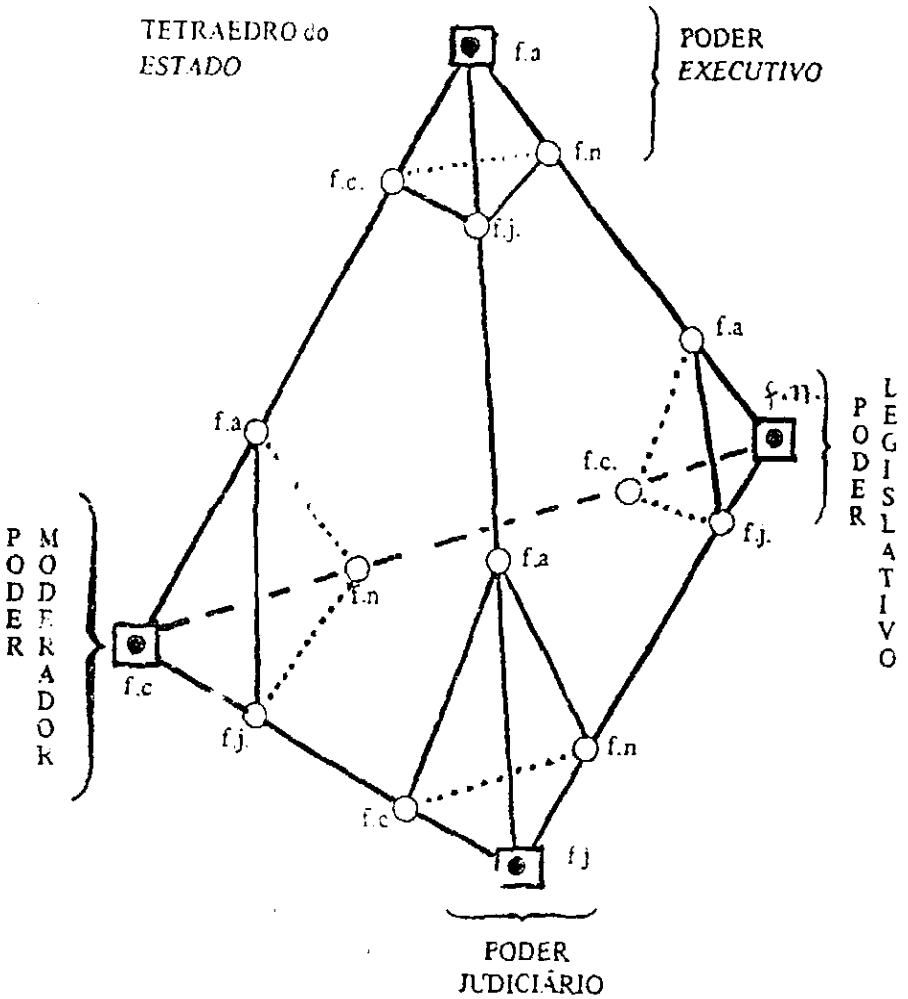
(3) *Sine grano salis...*

Quando disse que os *atos políticos* são intra-estatais, quis dizer que são atos praticados livremente dentro do território de competência demarcado na Constituição, para cada Poder. Assim, o Executivo tem seu território delimitado constitucionalmente e, dentro dessa linde, age com total e absoluta liberdade, por isso dissemos que tem discricionariedade *absoluta*, ou seja, nenhum dos demais Poderes pode contestá-lo. Não é apenas o Poder Judiciário, como supunha RUI BARBOSA e parece que continuam supondo os franceses, mas todos os outros Poderes têm de respeitar o *ato político* dos demais. E é só por esse motivo que todos os Poderes respeitam a *res judicata*, fruto de *atos políticos* do Judiciário. Pelo mesmo motivo se respeita a *lei*, produto de *ato político* do Legislativo.

Dentro desse entendimento, temos duas conseqüências lógicas, derivadas de dois pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal, nos MMSS n.º 16.255 (RTJ 38:245-50) e n.º 19.973 (RTJ 77:29-48). A primeira é a de que, se nenhum dos Poderes constituídos pode resistir a um pronunciamento do Tribunal de Contas, como consta desses MMSS, então o Tribunal de Contas, ao se pronunciar dentro do seu campo constitucional, pratica ATO POLÍTICO. A segunda conclusão é a de que a natureza jurídica do Tribunal de Contas é a de um Poder e Poder diverso dos demais Poderes, uma vez que nem o Congresso Nacional pode contraditá-lo. . .

Isto posto, vamos a duas definições que apresentei em *O Controle, Esse Desconhecido*, as quais poderão ser melhor aquilatadas pelos que leram *A Força do Direito e os Limites da Lei* (Edições CEJUP, 1987), também de nossa autoria. Neste segundo livro, exponho a Teoria Tetraédrica, a qual, ao FATO, NORMA e VALOR, de RADBRUCH e REALE, acrescento a FORÇA. A FORÇA no Estado, transmuda-se em PODER. Pela Teoria Tetraédrica vê-se com nitidez que PODER, em sentido constitucional, é o conjunto de quatro (4) funções, nem mais, nem menos. São elas: função administrativa (força), função normativa (norma), função judiciária (valor) e função controlativa (controle). Estas funções, reunidas quatro a quatro e com predominância de uma delas em cada Poder, constituem esse Poder. No Executivo predomina, entre as quatro, a *função administrativa*, que prevalece contra as funções administrativas dos demais Poderes. No Legislativo, há predominância da *função normativa*, que prevalece contra as funções normativas de todos os outros Poderes. No Judiciário a função predominante é a *judicativa*, a qual prevalece contra as funções judicativas dos demais. Da mesma forma, no futuro Poder Moderador, a função predominante será a *função controlativa*, a qual diz a última palavra perante todos os outros Poderes, em assuntos de CONTROLE.

As seguintes ilustrações deixam bem clara a visão do Estado Integral, na concepção tetraédrica:



LEGENDA

f.a. = função administartiva

f.n. = função normativa

f.j. = função judicativa

f.c. = função controlativa

● = função-meio de cada Poder

◻● = função-fim de cada Poder, predominante e prevalente sobre as funções-meio idênticas dos demais Poderes

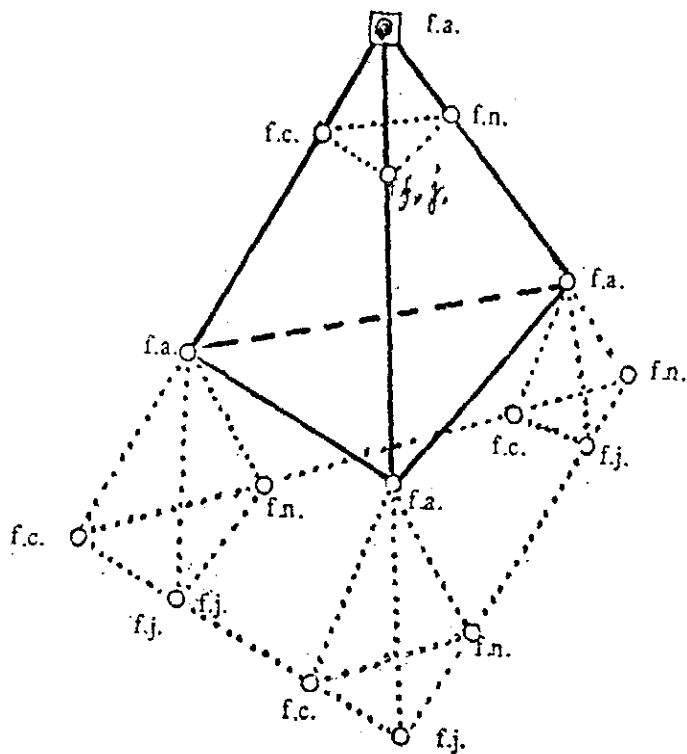


Fig. 2 — TETRAEDRO DA FUNÇÃO ADMINISTRATIVA no ESTADO, com prevalência da função-fim administrativa (do Executivo) sobre as funções-meio, administrativas, dos demais Poderes.

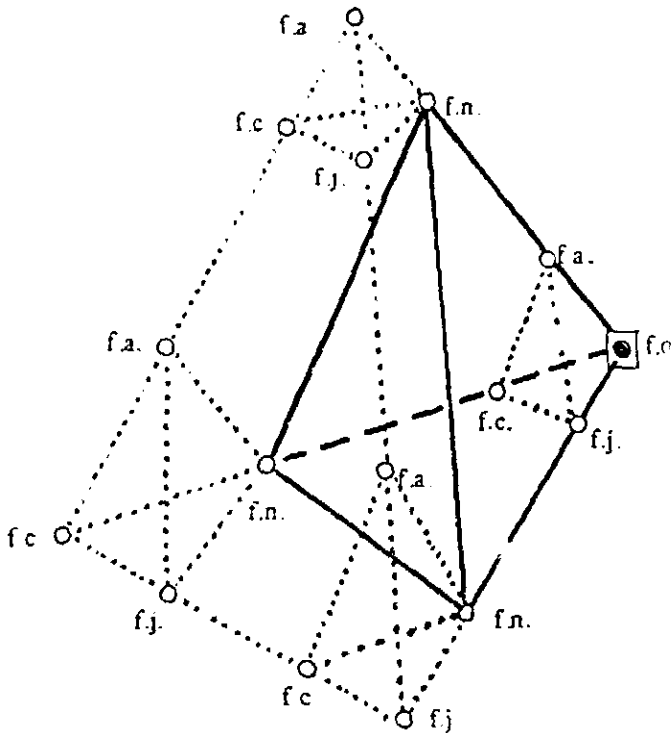


Fig. 3 — TETRAEDRO DA FUNÇÃO NORMATIVA no Estado, com prevalência da função-fim legislativa (do Legislativo) sobre as funções-méio, normativas, dos demais Poderes.

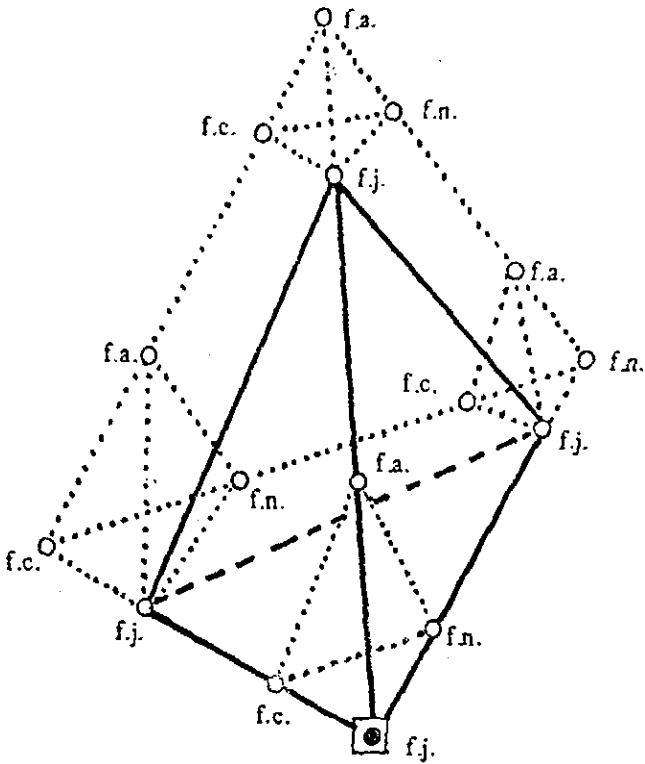


Fig. 4 — TETRAEDRO DA FUNÇÃO JUDICATIVA no ESTADO, com prevalência da função-fim jurisdiccional (do Judiciário) sobre as funções-meio, judicativas, dos demais Poderes.

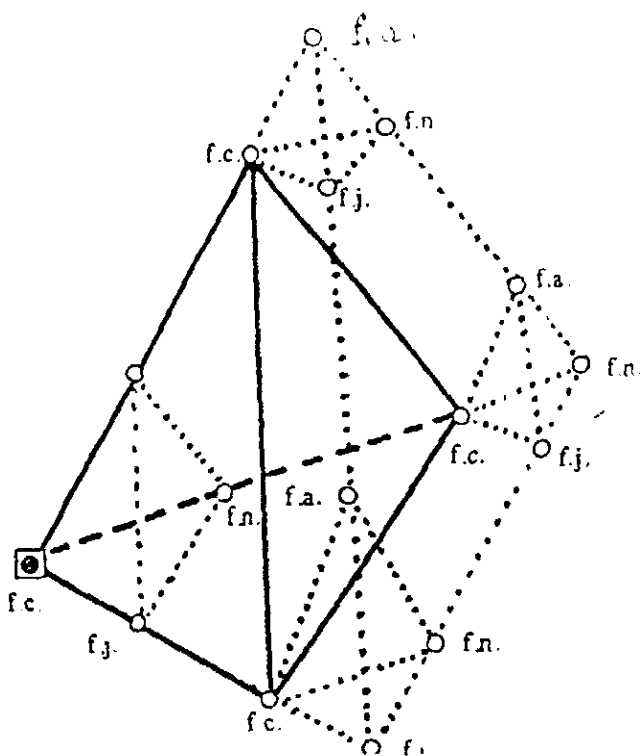


Fig. 5 — TETRAEDRO DA FUNÇÃO CONTROLATIVA no ESTADO, com prevalência da função-fim controlacional (do Controle, ou futuro Poder Moderador) sobre as funções-meio, controlativas, dos demais Poderes.

Tendo em mente o esterograma do Estado, reportemo-nos à definição que dei de *ato político*, em *O Controle, Esse Desconhecido*:

“ATO POLÍTICO é o ato governamental praticado mais que discricionariamente por agente político no uso de competência específica e expressamente indicada na Constituição para condução harmônica dos negócios públicos, com vistas ao bem-comum.”

Na verdade faltou a essa definição um pequeno acréscimo: “na Constituição e nas leis complementares à Constituição”. De fato, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal, por exemplo, atribui *competência* específica aos auditores dessa Corte de Contas, o que faz deles verdadeiros magistrados, de raiz constitucional.

Na definição acima não há círculo vicioso pelo fato de haver menção a “agente político”, uma vez que já havíamos previamente feito menção à bela conceituação de *agente político*, do renomado HELY LOPES MEIRELLES:

“AGENTES POLÍTICOS são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos e comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONAIS. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas ATRIBUIÇÕES com prerrogativas e responsabilidade próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.” (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 3.^a ed., S. Paulo, Revista dos Tribunais, 1975, p. 445.) — Grifos nossos.

Nesta preciosa conceituação de *agente político*, fariamos apenas um reparo: houve menção a *atribuições*, que na verdade todos possuem quando praticam *atos administrativos*, *lato sensu*; não houve menção expressa à *competência*, que é exatamente o limite de *poder* do *agente político*, que o *habilita* para a prática de *atos políticos*. Na certa o vocábulo não foi usado como termo jurídico — caso em que pediria uma complementação: *Atribuição, lato sensu* —, mas como palavra da língua... E, segundo o próprio professor HELY, os *agentes políticos*

“são as autoridades públicas supremas, do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição.” (*Idem, ibidem*, p. 57)

Ora, os "graus e limites constitucionais e legais de jurisdição" são precisamente *competência e não atribuição*. A propósito, no mesmo livrinho *O Controle, Esse Desconhecido*, proponho a seguinte tabela de harmonização das ordens do direito:

ORDEM DO ESTADO	ORDEM JURÍDICA	ORDEM ADMINISTRATIVA	ORDEM GOVERNAMENTAL	ORDEM CIVIL
● Soberania	● Jurisdição	● Função	● Poderes	● Personalidade
● Governo	● Competência	● Órgão	● Autoridades	● Capacidade
● Poder	● Atribuições	● Cargos	● Agentes	● Pessoa
ATO POLÍTICO	ATO JURÍDICO	ATO ADMINISTRATIVO	ATO DE GOVERNO	ATO JURÍGENO

À ocasião, observamos que o civilista pode usar apenas a clave de sol, mas o administrativista tem de utilizar-se de todas as claves, ser profundo conhecedor do contraponto jurídico, para poder compor sua sinfonia, destinada a vários instrumentos. Como início de pesquisa nesse setor, apresentei a tabela acima. Sua utilidade vai mostrar-se, agora, com pequenos reparos:

ORDEM DO ESTADO	ORDEM JURÍDICA	ORDEM ADMINISTRATIVA	ORDEM GOVERNAMENTAL	ORDEM CIVIL
● Soberania	● Jurisdição	● Função	● Poderes	● Personalidade
● Governo	● Competência	● Órgão	● Autoridades	● Capacidade
● Poder Público	● Atribuições	● Cargos	● Agentes	● Pessoa
ATO POLÍTICO	ATO JURÍDICO	ATO ADMINISTRATIVO	ATO DE GOVERNO	ATO JURÍGENO

Na Ordem do Estado, quando dizemos Poder Público, estamos nos reportando à *POTESTAS* latina, que em *A Força do Direito e os Limites da Lei* mostramos poder manifestar-se *cum imperio* (nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) ou *sine imperio*, quando configura o que se chamou de *AUCTORITAS*, predominante na função *CONTROLE* e também presente no Executivo e no Legislativo, mas inexistente no Judiciário, teoricamente.

Na Ordem do Estado, quando mencionamos Poderes, queremos referir-nos aos Poderes Constituídos, ou seja, Executivo, Legislativo, Judiciário e todos os órgãos de controle que irão, de futuro, compor o Poder Moderador, ou Controlativo.

A tabela acima é de entender-se como sendo de abstrações decrescentes, quer de cima para baixo como da esquerda para a direita. Ou seja: na Ordem do Estado, por exemplo, Soberania é termo mais abstrato que Poder Público, passando pelo grau intermediário de abstração "Governo". Da mesma forma, a Soberania vai-se concretizando (menor grau de abstração) em Jurisdição, Função, Poderes Constituídos, até chegar a Personalidade que é, poeticamente falando, uma "soberania pessoal"... No nível "Governo", por exemplo, este vai-se, por assim dizer, "materializando", em Competência, Órgão, Autoridades e Capacidade. Neste nível, não seria absurdo jurídico dizer-se imaginosamente que os Estados-Membros são "relativamente incapazes" como Governo, suspeitando-se que os Municípios, em nossa República, tenham sido tratados como "absolutamente incapazes"...

Outra observação que nos parece oportuna e pertinente refere-se aos AGENTES. Os agentes podem ser meros agentes administrativos, que têm ATRIBUIÇÕES, *stricto sensu*, enquanto os AGENTES POLÍTICOS têm competência (para a prática de ATOS POLÍTICOS) e também atribuições, *stricto sensu*, para a prática de ATOS ADMINISTRATIVOS, também *stricto sensu*. Entre estes extremos, situamos os ATOS DE POLÍCIA e os ATOS DE GOVERNO, que pressupõem competência específica. Como se vê, a tabelinha aponta rumo de pesquisas que seriam muito frutíferas dependendo do administrativista que as fizesse. Proposta à consideração dos administrativas, não passa de ponto de partida para visão integral e completa do mundo jurídico, distinguindo — mas ao mesmo tempo harmonizando — os mundos do direito público e do direito privado.

Na tabela acima devemos entender bem a separação da ordem estatal da ordem governamental. O Estado é permanente, impessoal, abstrato. O Governo é passageiro, pessoal, concreto. No mesmo Estado podem suceder-se excelentes e péssimos governos. Os governantes, por sua vez, podem agir apenas na qualidade de governantes, mas também podem agir como *agentes políticos*, ou seja, agentes do Estado. A diferença entre duas ações, uma *política* e outra *governamental*, vamos visualizar nas figuras do tetraedro estatal: quando exercita função maior, o agente pratica *ato político*; quando executa atos das funções menores que compõem o Poder em questão, os agentes praticariam *atos de governo*. Exemplo: quando veta uma lei ou quando a sanciona, o Presidente da República está realizando uma função maior (*Executiva*), ou seja, um ato estatal ou *ato político*. Quando escolhe um seu Ministro, está exercitando a *função menor administrativa* do Poder Executivo e seu ato será *ato de governo* e não *ato político*. Quando apresenta à consideração do Congresso um nome para Ministro do Tribunal de Contas da União, evidentemente não está praticando *ato político*,

mas *ato de governo*. Tanto isso é verdade que, se apresentar um candidato de apenas vinte anos de idade, mesmo que o Senado o aprove, tal ato poderá ser aniquilado juridicamente pelo Poder Judiciário. Mas nem o Judiciário nem o Legislativo podem obrigar o Presidente da República a sancionar ou vetar determinada lei e, se houver veto, o Senado pode rejeitar o veto, mas não pode obrigar o Presidente a alterá-lo, pois vetar ou sancionar são *atos políticos*.

Diríamos que o *ato político* tem discricionariedade absoluta, ou seja, discricionariedade "arbitrária" dentro dos limites constitucionais demarcados expressamente na Constituição (art. 59, § 1.º). Além dessa característica, o *ato político* é *indelegável*, por ser exercício de *competência* e não de mera atribuição. Mais ainda: o *ato político* é *irrenunciável*: o Presidente não pode deixar de, ou sancionar, ou vetar a lei votada pelo Congresso (4). Tem de sancionar ou vetar a lei, da mesma forma que o juiz de direito tem de executar a prestação jurisdicional. E aqui já parece surgir um fruto desta teoria, a ser pensada pelos constitucionalistas e pelos administrativistas: os deputados federais e os senadores têm de votar a favor ou contra determinado projeto de lei, pois, sendo tais atos, *atos políticos*, não se entende que possa haver abstenção, nem voto em branco, nas votações do Congresso em geral. São atos irrenunciáveis, por serem *atos políticos*.

Os *atos políticos*, além de possuírem *discricionariedade absoluta*, serem *indelegáveis* e *irrenunciáveis*, são também *irretratáveis*. Depois de sancionar uma lei, não pode o Presidente voltar atrás e vetá-la. Da mesma forma, não pode vetá-la e depois arrepender-se, sancionando-a. Vetou, está vetado. Sancionou, está sancionado. Igualmente, depois de votar, não podem os parlamentares arrepender-se do voto nem alegar erro, mudando seu voto. Votou, está votado. Na alta esfera do Estado não se admitem levianidades nem enganos. E isso é a contrapartida da imensa liberdade que a *discricionariedade absoluta* confere aos *atos políticos*. E, ainda a propósito de *discricionariedade absoluta*, podemos distingui-la da *discricionariedade relativa*, dizendo que a discricionariedade absoluta é aquela que se não vincula nem à própria motivação (5). Os atos discricionários, como é sabido,

(4) Se não se manifestar dentro de 15 dias, isso equivale a sanção tácita; cf. art. 59, § 2º, da CRFB; c.e.

(5) Os atos administrativos, quando apreciados pelo Judiciário, o são, apenas, no que tange à sua legalidade, ou conformidade com a lei. O Judiciário (e, conforme vimos expondo, todos os demais Poderes) não pode penetrar nas questões de *oportunidade* e *conveniência*, que são o campo de "arbitrio" da administração. Mesmo nos atos vinculados, tal território é sagrado: *oportunidade* e *conveniência* são os privilégios do administrador. Entretanto, se um ato, mesmo discricionário, for *motivado*, a conformidade com a própria motivação pode ser analisada pelo Judiciário, que, de certa forma, vê na motivação um *privilégio* em sentido etimológico, ou seja, lei particular e específica para aquele ato. Se tal ato está em desacordo com sua própria motivação, pode, portanto, ser anulado pelo Judiciário (ou por qualquer outro Poder provocado). Mas, como dissemos, o *ato político* nem à própria motivação se vincula!

quando motivados, ficam vinculados à própria motivação. Os atos de governo, de discricionariedade relativa, por exemplo, vinculam-se à própria motivação. Idem, para os atos vinculados ou atos administrativos *stricto sensu*. Mas os atos políticos, não. Mesmo que os *consideranda* feitos pelo Presidente da República nos levem logicamente ao veto à Lei proposta, se afinal o Presidente acabar sancionando a Lei, está sancionada a lei. Mesmo que logicamente se conclua que a lei deve ser sancionada pelos *consideranda* preliminares, se afinal for vetada, vetada está. Diga-se o mesmo da sentença de um juiz de direito: ainda que desde o começo de sua sentença tudo nos leve a entender que é caso de condenação, se afinal for dito "absolvo o réu", absolvido está o réu. E vice-versa. Logo, nem a própria motivação pode vincular o ato político e, por isso, chamamos a sua discricionariedade de absoluta.

A última característica do ato político e talvez a mais curiosa é serem tais atos *intra-estatais*, o que aliás deveria saltar aos olhos logo à primeira vista. Se são atos *estatais*, os atos políticos não se dirigem aos administradores ou súditos: dirigem-se aos demais Poderes. Um veto nada tem a ver com qualquer contribuinte diretamente. Um veto é veto à proposta do Legislativo, é diálogo entre Poderes e só entre eles. Uma sentença do Judiciário é expressão da vontade do Judiciário perante os demais Poderes e só posteriormente pode vir a referir-se aos cidadãos envolvidos. Da mesma forma, o pronunciamento do Tribunal de Contas da União é manifestação de sua vontade perante os demais Poderes, pois tal ato é político e não ato de governo.

Já o mesmo não acontece com os atos de governo. Os atos de governo são extra-estatais, dirigem-se aos administrados em geral, mas podem ser resistidos pelo particular, com recurso a outro Poder que não aquele de cujo órgão emanou o ato de governo. O ato político não admite recurso a outro Poder. Citamos como exemplo uma sentença do Judiciário, ato político do juiz. Qualquer recurso só pode ser impetrado dentro da esfera do próprio Judiciário. A recíproca não é verdadeira, pois o ato de governo, que admite recurso a outro Poder, pode, também, aceitar recurso dentro da esfera do mesmo Poder de onde emanou. O recurso dentro da órbita do mesmo Poder é o que se tem chamado de *recurso administrativo*. Este campo parece não ter sido, até agora, aprofundado. Após a Teoria tetraédrica, entretanto, é de considerar-se a hipótese de um ato de governo do Judiciário poder ser alterado pelo Executivo. Digamos, por exemplo, que um funcionário seja nomeado ou promovido, dentro do Judiciário, em desacordo com as normas legais ou com determinações expressas do Poder Executivo. Todos os recursos ao próprio Judiciário não prosperaram. Teoricamente, cabe ao Executivo, cuja função administrativa prevalece contra idênticas funções dos demais Poderes, resolver a questão definitivamente, por tratar-se de questão *administrativa*. Esta é a límpida teoria. No entanto, supersticiosa tradição dá ao Judiciário uma áurea de infalibilidade e de intocabilidade que se não justifica, quer teoricamente, quer na prática. Nisso, é evidente,

não vai nenhuma insinuação maldosa, embora seja tempo de se começar a repensar o tabu criado por RUI BARBOSA e outros, quanto ao privilégio do Judiciário em face dos outros Poderes. Pensamos que a tradição dos EUA muito influenciou em nosso país, pois, como disse o Chief Justice CHARLES EVANS HUGHES, "... the Constitution is what the judges say it is". O Judiciário é um Poder face a outros Poderes: tem seus privilégios e regalias e deve ter, também, suas limitações. Da mesma forma que seus *atos políticos* são tão intocáveis quanto os dos outros Poderes, também seus *atos de governo* são relativamente discricionários e sujeitos às mesmas restrições que os *atos de governo* dos demais Poderes. E parece que, até agora, ninguém jamais pensou que outro Poder pudesse corrigir tais atos ou neles interferir. Por que não? Uma prova de que os Tribunais de Contas constituem na verdade um Poder de fato, vamos ter no "julgamento" das contas do Poder Judiciário. Se é verdade que o Tribunal não pode alterar uma *sentença* do Judiciário, também é verdade que pode detectar um alcance nos *atos de governo* do Judiciário. . .

E, com estas considerações, pensamos ter dado nossa pequena contribuição, ainda que na forma de mera provocação intelectual, aos doutos, neste assunto dos *atos políticos* que, para nós, não são nem podem ser assemelhados aos *atos de governo*, pois, ousadamente, assim definimos as duas realidades jurídicas:

"ATO POLÍTICO é o praticado com discricionariade absoluta por agente político no uso de competência exclusiva, específica e expressamente indicada na Constituição, ainda que explicitadas em leis complementares à Constituição, ou em leis orgânicas e em leis especiais, para condução harmônica dos negócios públicos, com vistas ao bem comum."

"ATO DE GOVERNO é o praticado com discricionariade relativa, por agente político no exercício de atribuições administrativas expressas em lei ou nesta implícitas, para execução eficiente das tarefas do setor público a seu cargo, com vistas também ao bem público."

De comum, como se vê, só têm ambos (o *ato político* e o *de governo*) o fato de, tanto um como o outro, serem praticados por *agentes políticos*, mais nada.

Sei que as definições são perigosas. Mas os sertões brasileiros também eram perigosos e isso não impediu que os bandeirantes os desbravassem ou neles morressem, delirando em visões de esmeraldas. Sejam embora turmalinas as minhas definições, que outros também se aventurem à Serra de Vupabuçu, em busca de verdadeiros *termos jurídicos*!