

# A CONSTITUIÇÃO DE 1988, O CONGRESSO NACIONAL E O PODER EXECUTIVO NO BRASIL \*

**Charles Pessanha**

**IFCS/UFRJ**

## **Introdução**

No Brasil, a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 manteve o regime presidencialista, com um Poder Executivo liderado por um presidente diretamente eleito, acumulando as funções de chefe de Estado e chefe de governo; um Poder Legislativo bicameral, composto de uma câmara baixa, eleita por voto proporcional, e uma câmara alta, recrutada pelo voto majoritário, e um Poder Judiciário, indicado pelo Executivo e referendado pela câmara alta, com capacidade de *judicial review*, dentro da tradição da Constituição norte-americana de 1787.

Na longa marcha da evolução constitucional brasileira, a Constituição de 1988 é, sem dúvida, aquela que mais se aproxima do desejado equilíbrio entre Poderes. Além de criar três Poderes igualmente fortes, ela desenhou um Ministério Público e um Tribunal de Contas devidamente equipados com importantes dispositivos institucionais necessários ao bom desempenho de sua missão constitucional.

---

\* Este trabalho é parte da pesquisa Democracia e Relações entre Poderes no Brasil Contemporâneo. A presente versão foi preparada **exclusivamente** para apresentação no VIII Encontro Luso-Afro-Brasileiro, Grupo Temático “Estado, Nação, Direito e Democracia”, Coimbra, Portugal, em 16-19 de setembro de 2004. Quero registrar a colaboração de André Luiz Coelho Farias de Souza e Rafaela Pannain, bolsistas de Iniciação Científica, pelo levantamento e atualização dos dados. **Favor não citar**. A versão definitiva poderá ser obtida, posteriormente, com o autor: <pessanhacf@aol.com>.

Este trabalho objetiva analisar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo em face da nova realidade constitucional, tomando por unidades de análise o papel de cada um dos Poderes na produção de leis; na execução e controle financeiro e orçamentário; e no recrutamento dos membros do Supremo Tribunal Federal, órgão máximo do Poder Judiciário. Trata-se de uma pesquisa em andamento cujo próximo passo é o estabelecimento de estudo comparativo entre as instituições das novas democracias do mundo lusófono, aproveitando a oportunidade dos debates periódicos nos Encontros Luso-Afro-Brasileiros.

## **Legislativo e Executivo na Produção de Normas Jurídicas**

O Poder Legislativo no Brasil é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos proporcionalmente pelo voto direto, secreto e universal, para um mandato de quatro anos, nos 27 estados e no Distrito Federal. O número de deputados guarda proporcionalidade com a população da unidade federativa. O Senado Federal compõe-se de 81 representantes dos estados e do Distrito Federal, três por cada unidade, eleitos majoritariamente para um mandato de oito anos, renovados de quatro em quatro anos, alternadamente por um e dois terços. (arts. 45 e 46). Esta dualidade de métodos de recrutamento conduz à sobre-representação da câmara territorial, configurando um modelo incongruente, de acordo com Lijphart (1999:207). As duas Casas possuem atribuições constitucionais iguais, no que se refere à produção legal, e algumas atribuições específicas, aproximando-se do modelo simétrico definido por Lijphart (*idem*:206).

A criação do direito, mediante a elaboração de leis, é o item mais importante das relações entre o Legislativo e o Executivo. O caráter distintivo das Constituições, afirma Kelsen, é o modo pelo qual elas regulam “a criação da ordem jurídica”. Os procedimentos geralmente integram um conjunto de normas constitucionais e regimentais que formam um processo legislativo definidor da tipologia e da hierarquia das leis, dos procedimentos e atores capacitados para sua apresentação, aprovação ou rejeição. As principais normas jurídicas previstas na Constituição vigente são: I – Emendas à Constituição; II – Leis

Complementares; III – Leis Ordinárias; IV – Medidas Provisórias; VI – Decretos Legislativos; VII – Resoluções<sup>1</sup> (art. 59).

*Emendas à Constituição.* A Constituição pode ser emendada mediante proposta (1) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; (2) do presidente da República; (3) de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. A proposta de emenda depende da aprovação de três quintos dos parlamentares de cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos (art. 60).

As regras para emendas constitucionais não se situam entre as mais rígidas, mas representam um avanço em termos de defesa do texto constitucional. O texto constitucional autorizou, excepcionalmente, uma Revisão Constitucional, após cinco anos de sua promulgação. As regras da revisão previam aprovação unicameral em apenas um turno de votação.

Os quinze anos de vigência da Constituição foram marcados por profundos debates constitucionais que resultaram na promulgação de 50 emendas até a presente data, sendo seis relativas à Revisão Constitucional; 24 de iniciativa do Poder Legislativo, sendo 12 do Senado Federal e 12 da Câmara dos Deputados; e 20 emanadas do Poder Executivo. Não houve emenda aprovada por proposta dos entes federados. A relação das Emendas com os respectivos autores e ementas estão nos Anexos I e II.

### **Quadro 1**

#### **Emendas Constitucionais por Autoria**

#### **Legislativo e Executivo – 1989-2004**

<b>Executivo</b>	<b>Legislativo/Câmara dos Deputados</b>	<b>Legislativo/Senado Federal</b>
20	12	12

*Leis ordinárias e complementares.* A iniciativa de leis, complementares e ordinárias, cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do

<sup>1</sup> Os Decretos Legislativos e as Resoluções são atos de responsabilidade exclusiva do Poder Legislativo e não serão analisados neste trabalho.

Congresso Nacional, ao presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. As leis ordinárias são aprovadas por maioria simples; as leis complementares, referentes à regulamentação de dispositivos constitucionais, requerem maioria absoluta para sua aprovação (art. 61).

São de iniciativa *privativa* do presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas ou que disponham sobre: (a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração pública; (b) organização administrativa e judiciária; (c) servidores públicos; (d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União; (e) criação e extinção de Ministérios e órgãos públicos.

O projeto de lei aprovado por uma câmara (Casa iniciadora) será revisto por outra (Casa revisora), em um único turno de votação, e enviado a sanção (aprovação pelo presidente da República) ou promulgação (aprovação pelo Congresso Nacional), se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado se rejeitar.

A reserva de lei do Poder Executivo abrange os temas mais importantes da administração pública. Este fato é refletido na iniciativa de leis aprovadas que, de acordo com a Tabela 1, registra uma média superior a 70% de leis aprovadas por iniciativa do Poder Executivo. Registra-se ainda o fato, que será visto mais adiante, de que parte das leis aprovadas são resultantes da aprovação de medidas provisórias.

**Tabela 1**  
**Leis Aprovadas no Brasil por Autoria de Iniciativa, 1989-2003**

ANOS	EXECUTIVO		LEGISLATIVO		JUDICIÁRIO (*)		TOTAL N=100%
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	
1989	176	70,11	46	18,32	29	11,53	251
1990	103	82,40	19	15,20	3	0,00	125
1991	181	80,08	19	8,40	26	11,50	226
1992	162	75,00	21	9,72	33	15,27	216
1993	166	79,04	34	16,19	10	4,76	210
1994	69	58,47	42	35,59	7	5,93	118
1995	200	79,90	57	21,34	10	3,74	267
1996	142	80,68	31	17,61	3	1,70	176
1997	143	84,61	25	14,79	1	0,59	169
1998	141	79,21	27	15,16	10	5,61	178
1999	138	77,96	37	20,90	2	1,12	177
2000	185	81,85	35	15,48	6	2,65	226

2001	172	74,45	54	23,37	5	2,16	231
2002	183	77,21	49	20,67	5	2,11	237
2003	160	81,21	29	14,72	8	4,08	197

Fonte: Senado Federal. Subsecretaria de Análise.

(\*) Inclui Tribunais Superiores, Procurador-Geral da República e Tribunal de Contas da União.

*Iniciativa popular.* A iniciativa de leis pela sociedade foi mais um dos importantes mecanismos de participação direta inscritos na Constituição de 1988. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. Apenas uma lei foi aprovada com base nesse mecanismo, embora uma importante norma eleitoral. Trata-se da lei 9840/99, cuja apresentação contou com o apoio da Confederação Nacional dos Bispos Brasileiros e vem constituindo um importante mecanismo de *accountability* do processo eleitoral. A natureza dos requisitos pode ser um fator inibidor e explicativo da baixa utilização desse recurso institucional.

*As atribuições legislativas do Executivo* compreendem basicamente o poder de veto, a capacidade de emitir medidas provisórias, além da iniciativa já referida.

*O poder de veto.* O veto é um instrumento típico do sistema presidencial. Inscrito na Constituição norte-americana no século XVIII, ele foi recepcionado, com algumas modificações, por todas as Constituições brasileiras de forma mais favorável ao Poder Legislativo, como na Constituição de 1946, ou ao Executivo, nas Cartas de 1967 e 1969. A Constituição de 1988 restabeleceu o equilíbrio entre os Poderes com uma ligeira tendência favorável ao Poder Legislativo na tramitação do veto, ao diminuir o quórum para sua apreciação, de 2/3 para maioria absoluta, e o prazo para exame do Congresso, de 45 para 30 dias, além de estabelecer voto secreto para a apreciação do veto, contra o voto a descoberto das cartas do regime autoritário.

Ao receber o projeto de lei aprovado pelas duas Casas, o presidente tem duas alternativas: aprová-lo ou – se considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público – vetá-lo total ou parcialmente, no prazo de 15 dias úteis (decorrido esse prazo, o silêncio do presidente implicará a sanção), contados da data do recebimento, devendo comunicar, dentro de 48 horas, ao presidente do Senado Federal os motivos do

veto. A apreciação do veto dar-se-á em sessão conjunta e este só poderá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em votação secreta. Caso o veto não seja mantido, o projeto será reenviado ao presidente da República para promulgação em 48 horas; em caso de recusa, caberá ao presidente do Senado Federal fazê-lo (art. 84).

A análise dos vetos e de sua conseqüente apreciação pelo Poder Legislativo é complexa. A velocidade do processo constitui um importante recurso político do governo e da oposição seja para retardá-la, seja para abreviá-la, na maioria das vezes em desacordo com os prazos regimentais. Portanto, sua apreciação passa pelo crivo de poder de agenda das lideranças do Executivo e do Congresso Nacional, uma virtual terceira câmara legislativa a quem cabe sua apreciação. Nos últimos anos, a apreciação dos vetos vem sistematicamente ultrapassando os mandatos presidenciais. Os dados contidos nas Tabelas 2 e 3 indicam apenas o total de vetos atribuídos aos presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Ignácio Lula da Silva, distribuídos por modalidade e pelas razões que mobilizaram o Executivo na recusa do projeto de lei.

**Tabela 2**  
**Leis Ordinárias – Vetos Parciais**  
**1998-2004**

<b>Ano</b>	<b>Governo</b>	<b>Inc</b>	<b>Cip</b>	<b>Inc+Cip</b>	<b>Total</b>
1998	FHC	0	2	0	3
1999	FHC	1	9	4	14
2000	FHC	5	20	6	31
2001	FHC	5	17	8	31
2002	FHC	2	15	7	24
2003	LILS	8	17	3	28
2004	LILS	2	9	7	18
<b>Total</b>		<b>21</b>	<b>74</b>	<b>28</b>	<b>149</b>

**Tabela 3**  
**Leis Ordinárias – Vetos Totais**  
**1998-2004**

<b>Ano</b>	<b>Governo</b>	<b>Inc</b>	<b>Cip</b>	<b>Inc+Cip</b>	<b>Total</b>
1998	FHC	0	0	1	1
1999	FHC	1	5	1	7

2000	FHC	1	4	0	5
2001	FHC	3	7	5	15
2002	FHC	3	8	3	14
2003	LILS	1	4	6	11
2004	LILS	0	0	4	4
<b>Total</b>		<b>6</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>57</b>

Os vetos baseados no dispositivo constitucional de contrariar o interesse público, majoritários em ambos os casos acima verificados, vêm sendo analisados com cuidado pela pesquisa. O caráter subjetivo do princípio aumenta o poder de discricão do poder executivo; de forma semelhante, a questão da inconstitucionalidade. Um projeto de lei cuja constitucionalidade já foi conferida pelo Legislativo recebe do Poder Executivo um veto baseado no mesmo critério. De qualquer forma, é possível afirmar com segurança que dificilmente um veto do poder executivo é derrubado no Legislativo.

Por isso mesmo, nossa tarefa consiste em analisar o conteúdo de cada um dos vetos, a partir de 1989, a fim de ver qual o perfil das matérias vetadas, a reação do Congresso e, se possível, uma caracterização do comportamento das legislaturas e dos diferentes presidentes. Além disso, uma especial atenção está sendo dispensada às modificações introduzidas pelo poder legislativo nos Projetos de Lei de Conversão das Medidas Provisórias, a fim de verificar o resultado final da participação do legislativo nesse importante instrumento de legislação emergencial.

*Leis delegadas.* São de responsabilidade do presidente da República, que deve solicitar delegação ao Congresso Nacional. Não serão objeto de delegação, entretanto: os atos de competência exclusiva das três câmaras legislativas, a matéria reservada às leis complementares à constituição e tampouco a legislação sobre a organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia dos seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68).

As vantagens oferecidas pelas medidas provisórias, em relação à delegação convencional, deixaram este importante mecanismo praticamente sem uso durante a vigência do novo

texto constitucional. Foram emanadas apenas duas leis, no governo do presidente Fernando Collor de Mello, produto de uma única delegação congressional.

## **Quadro 2**

### **Leis Delegadas 1988-2004**

<b>Nº da Lei</b>	<b>Ementa</b>
12, de 7/8/92, publicada no DOU de 10/8/92	Dispõe sobre a instituição de Gratificação de Atividade Militar para os servidores militares federais das Forças Armadas
13, de 27/8/92, publicada no DOU de 28/8/92	Institui Gratificações de Atividade para os servidores civis do Poder Executivo, prevê vantagens e dá outras providências

Fonte: Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

*Medidas provisórias.* As medidas provisórias vêm se constituindo no principal instrumento de intervenção do Poder Executivo na legislação, tendo suscitado um amplo debate e vários trabalhos acadêmicos a seu respeito. Foi a forma de legislação de emergência criada pelo constituinte de 1988 para substituir o decreto-lei das Cartas anteriores. Seu uso imoderado suscitou um debate permanente desde o início da vigência da atual Constituição e foi objeto de análise de vários autores<sup>2</sup>. Nos limites deste trabalho abordarei apenas suas características principais, sua utilização e as providências tomadas pelo Poder Legislativo para regulamentar e controlar seu uso (art. 62).

Da mesma forma que os decretos-leis do regime autoritário, a medida provisória tem parentesco com o exemplo italiano<sup>3</sup>:

“[...] em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias. [...] as medidas provisórias perderão a eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias a partir de sua

<sup>2</sup> Ver, especialmente, Pessanha (1997; 1999; 2001), Almeida (1998), Figueiredo e Limongi (1999), Monteiro (1999), Couto (2001), Amorim Neto e Tafner (2002), entre outros.

<sup>3</sup> “O Governo não pode, sem delegação das Câmaras, elaborar decretos com valor de lei ordinária. Quando, em casos extraordinários de necessidade e urgência, o governo, por sua responsabilidade tomar providências provisórias com força de lei, deverá, no mesmo dia, submetê-las para efeitos de conversão, às Câmaras, as quais são imediatamente convocadas, mesmo se dissolvidas, e reúnem-se dentro de cinco dias. A eficácia dos decretos cessa retroativamente caso não sejam convertidos em lei nos sessenta dias posteriores à sua publicação. As Câmaras, todavia, podem regular por lei as relações jurídicas decorrentes dos decretos não convertidos” (Miranda, 1979, art. 77, p. 22).

publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes” (Campanhole e Campanhole, 2000, art. 62, # único:50).

Sua edição, segundo Pinto Ferreira, independe de matérias específicas; está condicionada à excepcionalidade de eventos “relevantes e urgentes”. Estes são critérios que estão no âmbito da “discrição do chefe do Poder Executivo” – portanto, de difícil controle objetivo – e fogem à apreciação do Judiciário, de acordo com interpretação do Supremo Tribunal Federal: “os pressupostos de urgência e relevantes interesses públicos escapam ao controle do Judiciário”. Esse acórdão, prossegue o autor, “refere-se ao decreto-lei no direito constitucional anterior, mas as hipóteses são as mesmas na Constituição vigente” (Pinto Ferreira, 1992:288)<sup>4</sup>.

Embora a Constituição não tenha, a princípio, estipulado diretamente as matérias insuscetíveis de serem tratadas pelas medidas provisórias, há um certo consenso, de acordo com Celso Ribeiro Bastos (1996:329), de que elas não podem desrespeitar os limites estabelecidos para a delegação legislativa “ordinária” vistos acima, bem como as matérias tributárias.

As medidas provisórias têm vigência imediata e, por isso mesmo, suspendem, mas não revogam, a vigência de normas anteriores ou criam novas. Desse modo, o conteúdo da medida provisória passa a ter força de lei, modificando a situação anterior à sua vigência. O prazo para sua apreciação foi fixado em 30 dias. Até o final desse prazo a medida pode (a) ser aprovada e enviada ao presidente da República para sanção; (b) não ser apreciada, perdendo a eficácia; ou (c) ser rejeitada. Nos dois últimos casos ela perde o efeito “desde a edição”. Os possíveis efeitos gerados durante a sua vigência serão disciplinados pelo Congresso Nacional.

A tramitação da medida permite algo que não ficou claro no texto constitucional: a interferência do Congresso Nacional no seu conteúdo, mediante a introdução de emendas ao projeto de lei de conversão (da MP em lei). As modificações introduzidas pelo Poder Legislativo, entretanto, não gozam da vigência imediata. Sua validade depende da sanção

---

<sup>4</sup> Pinto Ferreira admite, entretanto, que “é possível o controle jurisdicional dos requisitos de urgência e relevância. No mesmo sentido [acrescenta] opinam Pontes de Miranda, Geraldo Ataliba e Manoel Gonçalves Ferreira Filho quanto à Constituição de 1967 e Emenda nº 1/69, sobre o decreto-lei que serviu de inspiração à medida provisória” (*idem*).

presidencial e, por isso, é sujeita ao processo de veto e todas as suas implicações. Essa faculdade pode ser considerada uma vitória do Legislativo, pois sua intervenção não foi claramente prevista no texto constitucional.

Ao adaptar o dispositivo italiano sem invertê-lo, como se fizera em 1967 e 1969 com os decretos-leis do regime autoritário, o constituinte de 1988 incorporou um mecanismo que continha salvaguardas importantes contra seu uso abusivo: a perda da eficácia em caso de não apreciação, ao contrário da aprovação por decurso de prazo; a conseqüente anulação dos atos, desde a edição, e não a aprovação desses atos; e a possibilidade de participação do Congresso Nacional mediante emendas ao projeto de lei de conversão, que retirou o Legislativo da condição de “pegar ou largar”, ou seja, aprovação ou rejeição em bloco.

Apesar das salvaguardas, o uso indiscriminado das medidas provisórias desde a promulgação da Constituição foi motivo de críticas e apreensões. As reedições de medidas não apreciadas pelo Legislativo no prazo constitucional tornaram obsoleto o dispositivo de perda de eficácia. Algumas medidas ultrapassaram as 80 reedições sem que esse procedimento fosse sequer citado em qualquer documento legal<sup>5</sup>. Ademais, um percentual significativo foi reeditado com modificações no texto original.

#### Medidas Provisórias Emitidas por Governo, 1988-2001

	Sarney	Collor	Itamar	FHC 1+2	Total
<i>Submetidas</i> (*)	147	159	505	5.299	6.110
Texto Original	125	89	142	263	619
Reedições	22	70	363	5.036	5.491
<i>Aprovadas</i>	96	74	71	228	469
<i>Rejeitadas</i>	9	11	0	2	22
<i>Revogadas</i>	2	5	5	16	28
<i>Sem Eficácia</i>	6	8	15	5	56

<sup>5</sup> A ambigüidade sobre a validade desse procedimento atingiu até os documentos oficiais do Legislativo. O manual editado pela Câmara dos Deputados intitulado *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno* procura orientar os leitores, entre os quais se incluem os novos “parlamentares e seus assessores”, de acordo com a apresentação da obra feita pelo presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, mediante o uso de perguntas e respostas. Na parte relativa às medidas provisórias o manual contém duas respostas interessantes: (1) “Em não sendo convertida neste período [30 dias], a medida provisória perde a validade, cabendo ao Congresso Nacional editar um decreto legislativo para disciplinar as relações jurídicas que se formaram durante sua vigência”; (2) “A Constituição Federal não autoriza a reedição de medida provisória rejeitada ou não apreciada pelo Congresso Nacional. É de se reconhecer, entretanto, que, na falta de norma proibitiva expressa, a reedição de medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional dentro do prazo constitucional tem sido *prática costumeira*” (Câmara dos Deputados, 1998:7 e 172; ênfase minha).

Fontes: Senado Federal, Subsecretaria de Análise, e [www.brasil.gov.br/planalto](http://www.brasil.gov.br/planalto) <<http://www.brasil.gov.br/planalto>>, 3/11/2001.

(\*) Dados atualizados até 11 de setembro de 2001.

Apesar das críticas contundentes ao uso ordinário desse instrumento extraordinário, a reação do Congresso foi tímida e lenta. A legislação disciplinadora do uso das medidas foi ineficaz, apesar das inúmeras propostas de leis e emendas constitucionais nesse sentido, que, em alguns casos, pleiteavam a revogação do instituto do texto constitucional<sup>6</sup>.

Após seis anos de tramitação, foi finalmente aprovada a Emenda Constitucional nº 32/01, que regulamenta o uso da medida provisória. O prazo de validade das medidas passa de 30 para 60 dias, com uma prorrogação por igual período, perdendo definitivamente a eficácia se não aprovada 120 dias após a primeira emissão. As alterações introduzidas pelo Legislativo, e aprovadas no projeto de lei de conversão, passam a fazer parte da medida e, portanto, têm vigência imediata até ulterior manifestação do Poder Executivo ratificando, mediante sanção, ou vetando o projeto de lei de conversão; neste caso, o veto segue os caminhos normais.

A emenda relaciona um conjunto de matérias insuscetíveis de regulação por medidas provisórias. A maioria das proibições, entretanto, já constava do texto constitucional como temas impeditivos da delegação por parte do Congresso Nacional. Desse modo, fica vedada a emissão de medidas provisórias sobre: (a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (b) direito penal, processual penal e processual civil; (c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e garantias de seus membros; (d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvadas as operações “aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”, previstas na Constituição (art. 167, III), e as reservadas à lei complementar.

---

<sup>6</sup> A Resolução nº 1/89 do Congresso Nacional limitou-se a disciplinar a tramitação das medidas. As chamadas emendas constitucionais da ordem econômica proibiram a regulamentação dos seus dispositivos mediante o uso de medidas provisórias. A última delas proibiu de forma genérica a utilização de medidas provisórias na regulamentação de emendas promulgadas a partir de 1995, ao incluir nas disposições provisórias da Constituição dispositivo vedando “a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de janeiro de 1995” (Campanhole e Campanhole, 2000, art. 246:8).

As novidades ficam por conta do impedimento da utilização de medida “que vise à detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro” e sobre matérias já disciplinadas “em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República”. Fica estabelecido também que medidas provisórias que impliquem instituição ou majoração de impostos só produzirão efeitos “no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada”. Por outro lado, a emenda aumenta, de uma certa forma, a autonomia do Executivo para “a criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas” e reorganização de “Ministérios e órgãos da administração pública”.

A emenda produz ainda algo inusitado no processo legislativo brasileiro que, na falta de uma denominação apropriada, pode-se chamar de “leis provisórias”. Trata-se das medidas em vigor na data da promulgação da emenda que não podem ser reeditadas nem modificadas até que sejam aprovadas ou rejeitadas pelo Poder Legislativo.

#### **Medidas Provisórias por Governo – 2001- 2004\***

<b>Fernando H. Cardoso 2º Governo</b>		<b>Luiz Inácio Lula da Silva</b>	
<b>2001/2002</b>		<b>2003/2004</b>	
Convertidas	84	Em tramitação	21
Prejudicada	2	Convertidas	83
Rejeitadas	14	Revogada	01
Sem eficácia ou vetada	2	Rejeitada	02
Editadas	102	Editadas	107
Média mensal	6,8	Média mensal	5,6

Fonte:www.Brasil.gov.Br

(\*) De 11.09.2001 a 02.09.2004

Desde a promulgação da Emenda 32/01, as medidas provisórias continuaram alimentando o debate entre oposição e governo nas gestões Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Todavia, as mudanças introduzidas impedem uma comparação detalhada, já que o principal problema anterior foi solucionado com a limitação da sua reedição a uma única vez. Chama a atenção, entretanto, a média mensal de edição de medidas provisórias

de Fernando Henrique superior à de Luiz Ignácio, também alta, e o alto índice de rejeição de medidas de Fernando Henrique, que no regime anterior, em quase sete anos de governo, teve apenas duas medidas rejeitadas. A nova sistemática trouxe um novo problema para as relações entre os poderes Executivo e Legislativo: ao final do prazo de validade das medidas elas trancam a pauta do Congresso, exigindo amplas negociações da base parlamentar de apoio ao governo para sua aprovação e a conseqüente liberação da pauta para continuidade do processo legislativo.

A influência do poder executivo na elaboração legal dispõe ainda de outros recursos diretos, o pedido de urgência e o poder regulamentar, e indireto, a urgência urgentíssima alcançada mediante a intervenção de suas lideranças no legislativo.

*Pedido de urgência.* A Constituição garante ainda ao presidente da República o poder de solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua iniciativa. Caso as duas casas não se manifestarem sucessivamente em até 45 dias sobre a proposição, esta será incluída na ordem do dia, paralisando a deliberação sobre os demais assuntos, para que se ultime sua deliberação. A Câmara dos Deputados dispõe ainda da chamada “urgência urgentíssima”. Trata-se de “um regime excepcional de tramitação pelo qual determinada matéria pode ser incluída automaticamente na Ordem do Dia de uma sessão já em andamento”, desde que conte com apoio da maioria absoluta dos deputados ou pelas lideranças partidárias correspondentes. (Câmara dos Deputados, 1998, pp.122-3)

*Poder regulamentar.* Além do mencionado poder de veto, compete privativamente ao presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. A última competência refere-se ao chamado poder regulamentar. Esta atribuição do Poder Executivo foi, historicamente, o meio mediante o qual os presidentes (e até os imperadores, no século XIX) exorbitaram e invadiram as prerrogativas do Poder Legislativo, mesmo nos chamados períodos de normalidade constitucional. O poder regulamentar, ensina Pontes de Miranda (1973:312), “é o que se exerce sem criação de regras jurídicas que alterem as leis existentes e sem alteração da própria lei regulamentada”, pois “onde se estabelecem, alteram, ou extinguem direitos, não há regulamento; há abuso de poder regulamentar, invasão da competência do Poder Legislativo” (*idem*:314). Deve, segundo Canotilho (1998:643), se limitar a exprimir “uma competência normativa de administração”, pois a “pura transferência da

competência genérica para o Executivo contrasta com o princípio democrático e com o princípio do Estado de Direito” (Pessanha, 2002). Todavia, é importante salientar o controle introduzido pelo constituinte de 1988. Entre as competências exclusivas do Congresso Nacional, destaca-se a de sustar os atos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa.

## **Legislativo e Executivo: O Controle Orçamentário**

Além da elaboração de leis e representação de interesses, a fiscalização financeira e orçamentária integra o conjunto de atividades clássicas do Poder Legislativo. A ineficácia e a inexperiência do Parlamento na fiscalização dos gastos públicos, entretanto, aliadas à desejável imparcialidade desse tipo de atividade, justificaram a criação de instituições superiores específicas destinadas ao controle da administração pública. Essas instituições assumiram, historicamente, duas formas distintas: o tribunal de contas e a auditoria geral.

O Tribunal de Contas é uma instituição característica da democracia continental europeia. Sua organização obedece a uma variedade de modelos. São órgãos de natureza colegial, geralmente independentes, ou com relativa autonomia em relação ao governo e à administração pública. Em alguns casos, como na Alemanha, não estão ligados a nenhum dos três Poderes; em outros, como na França, assistem ao Parlamento e ao governo no controle e execução das leis de finanças; podem também ser órgãos auxiliares do Legislativo, como nos casos da Espanha e do Brasil.

A Inglaterra e os países que receberam sua influência cultural e política adotaram o sistema de auditoria geral. Os exemplos mais conhecidos dessa modalidade são o *National Audit Office* – NAO, inglês, e o *General Accounting Office* – GAO, norte-americano, este chefiado por um *general controller* com um mandato de 15 anos não-renovável e referendado pelo Senado.

Nos últimos anos as instituições superiores de controle vêm sendo significativamente fortalecidas. Em 1975 foi criado o Tribunal de Contas da Comunidade Europeia, sob a justificativa de que, “num sistema democrático, todos os cidadãos têm o direito de saber como são utilizados os dinheiros públicos” (CEE, 1989), o qual foi mantido na nova

Constituição, recentemente aprovada pelo Conselho Europeu (art. 30). De acordo com R. L. Torres (1993), algumas Constituições modernas, como as da Itália de 1947, da Alemanha de 1949 e da Espanha de 1978, trouxeram “inúmeros aperfeiçoamentos no campo do controle de contas”, e nos anos oitenta as legislações da Suécia, Inglaterra, Suíça, Estados Unidos e Canadá receberam “modificações substanciais” com vistas ao aperfeiçoamento da fiscalização financeira e orçamentária.

A Constituição Federal de 1988 amplia de forma considerável o controle externo a ser exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), ao dispor que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”. Os textos anteriores restringiam-se à legalidade; agora, a ação do Tribunal estende-se também à legitimidade e à “economicidade” (art. 70).

A nova Constituição produziu também uma verdadeira revolução na organização e nas atribuições do Tribunal. Pela primeira vez o Poder Executivo perde o monopólio do recrutamento do corpo deliberativo do Tribunal. O texto constitucional determina que, dos nove ministros, seis devem ser indicados pelo Congresso Nacional, cabendo ao presidente da República nomear os outros três, depois de aprovados pelo Senado Federal. Destes, entretanto, apenas um seria de livre escolha presidencial, pois os outros dois devem ser necessariamente escolhidos entre funcionários de carreira do TCU, auditores e procuradores (art. 73).

A nova definição de atribuições prevê uma extraordinária ampliação do poder de controle do Tribunal. O alcance da ação fiscalizadora não deixa margem a dúvidas e fuga ao controle, ao estabelecer a obrigatoriedade de prestação de contas para “qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou, por qualquer outra forma, administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais a União responda, ou ainda, que em nome desta assuma obrigações de natureza pecuniária”.

Com relação aos contratos, observa-se uma recuperação do espaço de atuação do Tribunal. Os textos constitucionais contemporâneos do regime autoritário praticamente anularam o

controle sobre os contratos ao determinar a cláusula de decurso de prazo para sua apreciação. Agora, em caso de irregularidade, o ato de sustação do contrato deverá ser adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis; “a parte que se considerar prejudicada poderá interpor recurso, sem efeito suspensivo, ao Congresso Nacional”. Na hipótese de o Congresso Nacional não se pronunciar sobre o recurso dentro de 90 dias “o tribunal decidirá a respeito”.

Apesar do papel destacado atribuído ao Tribunal nas Constituições republicanas e, particularmente, dos avanços registrados na Constituição vigente, que, de acordo com Torres (1993), colocou a “constituição financeira” em “estrita consonância com os avanços do constitucionalismo das nações mais desenvolvidas”, são freqüentes as críticas ao seu desempenho, e sua atuação tem gerado grandes controvérsias. Os arquivos do Congresso Nacional registram várias propostas de emenda constitucional em que se solicitam modificações na concepção da instituição e, em alguns casos, até sua extinção. Um dos pontos mais destacados pelos críticos da atuação do Tribunal é o seu desempenho na análise das contas presidenciais.

A apreciação das contas anuais do presidente da República é materializada em um Parecer Prévio que, posteriormente, é submetido ao julgamento definitivo do Congresso Nacional. Embora seja uma entre as várias atividades de fiscalização do Tribunal, o julgamento das contas presidenciais é efetivamente o ponto alto da sua atuação, seja pelo caráter solene da sessão destinada a esse mister, seja pelo impacto causado na opinião pública. A imprensa geralmente dedica grandes espaços à sessão especial incumbida da tarefa. Os resultados desse processo ao longo do tempo, entretanto, vêm frustrando as expectativas.

As críticas dirigem-se basicamente ao incrível lapso de tempo entre a apreciação do relatório prévio pelo Tribunal de Contas e o julgamento final das contas pelo Congresso Nacional. As Constituições sempre fixaram prazos para o Tribunal apreciar as contas; entretanto, o mesmo não ocorre com o Legislativo, que, em alguns casos, leva quase duas décadas para fazer o julgamento final do relatório apresentado pelo Tribunal. Fica patente a absoluta ausência de critérios na tramitação das contas no Legislativo. Essa defasagem, por si só, configura um divórcio entre o poder responsável pelo controle externo e seu “órgão auxiliar”.

A Constituição em vigor e a legislação complementar reforçaram essa modalidade de controle, incluída entre as competências exclusivas do Congresso Nacional. Mediante a Resolução n. 2, de 14.09.1995, o Congresso regulamentou as atividades da Comissão Mista de Orçamentos Públicos e Fiscalização e determinou ao parlamentar-relator das contas presidenciais a elaboração de um parecer e de uma proposta de decreto legislativo suscetível de emendas na Comissão; a Resolução estabelece ainda a realização de uma audiência pública com o ministro-relator das Contas da União, “que fará exposição do parecer prévio das contas do Presidente da República”. Finalmente, a Resolução criou um cronograma de tramitação da prestação de contas presidenciais que, se cumprido, determinaria o fim da defasagem entre as duas apreciações, permitindo maior controle da opinião pública.

Apesar dessas providências, e do considerável fortalecimento do Tribunal de Contas da União e do Congresso Nacional na Constituição vigente, o lapso de tempo entre a aprovação do relatório e o julgamento do Congresso Nacional continua. De acordo com os dados contidos no Quadro I, as contas dos anos 1990, 1991 e 1992, relativas ao governo Fernando Collor, aprovadas pelo Tribunal de Contas aguardam o pronunciamento do Congresso Nacional. As contas do governo Itamar Franco, exercício de 1994, foram julgadas e aprovadas pelo Congresso em 17 de dezembro 1996. No dia 19 de dezembro de 2002, ao apagar das luzes da 52ª Legislatura, o Congresso Nacional aprovou por atacado as contas presidenciais dos anos de 1993, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000 e 2001, referentes aos governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Os principais jornais do país não dedicaram nenhum espaço significativo às decisões do Legislativo. As contas do governo Fernando Henrique Cardoso de 1999 foram julgadas e aprovadas pelo Congresso Nacional em 20 fevereiro de 2003, no limiar da 53ª legislatura. Falta ainda a apreciação das contas de 2002 de Fernando Henrique, já aprovadas pelo Tribunal, mas ainda não apreciadas pelo legislativo.

**Apreciação das Contas do Presidente da República pelo  
Tribunal de Contas da União e pelo Congresso Nacional  
1989-2003**

CONTAS ANO	PRESIDENTE DA REPÚBLICA	MINISTRO RELATOR	RESULTADO TCU	ATA Nº E DATA	RESULTADO CONGRESSO	DECRETO LEGISLATIVO	
						Nº	Data
1989	Sarney	Marcos Villaza	Aprovadas	20 (15.5.90)	Aprovadas	18	06/5/92

1990	Sarney/Collor	Homero Santos	Aprovadas	28 (18.6.91)	1	-	-
1991	Collor	Paulo Oliveira	Aprovadas	31 (25.6.92)	1	-	-
1992	Collor/Itamar	Olavo Drummond	Aprovadas	23 (16.6.93)	1	-	-
1993	Itamar	Luciano Souza	Apr./recom.	28 (16.6.94)	Aprovadas	445	19/12/02
1994	Itamar	Adhemar Ghisi	Apr./ressalv	27 (22.6.95)	Aprovadas	129	17/12/96
1995	Fernando Henrique	Homero Santos	Apr./ressalv.	21 (30.5.96)	Aprovadas	450	19/12/02
1996	Fernando Henrique	Paulo Oliveira	Apr./recom.	21 (10.6.97)	Apr./recom.	446	19/12/02
1997	Fernando Henrique	Humberto Souto	Aprovadas	22 (16.6.98)	Aprovadas	451	19/12/02
1998	Fernando Henrique	Bento Bugarin	Apr./ressalv.	21 (15.6.99)	Aprovadas	448	19/12/02
1999	Fernando Henrique	Valmir Campelo	Apr./recom.	22 (13.6.2000)	Apr./ressalv.	005	20/02/03
2000	Fernando Henrique	Adylson Motta	Apr./ressalv. e recom.	25 (21.6.2001)	Aprovadas	449	19/12/02
2001	Fernando Henrique	Walton A. Rodrigues	Apr./ressalv. e recom.	19 (11.6.2002)	Aprovadas	447	19/12/02
2002	Fernando Henrique	Ubiratan Aguiar	Aprovadas com Ressalvas e Recomendações	12.06.2003	-	1	
2003	Luiz Inácio Lula	Guilherme Palmeira	Aprovadas com Recomendações	15.06.2004	-	1	

Fonte: Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais — SECON, do TCU.

(1) Não apreciadas até setembro de 2004.

Com isso, as contas são sempre julgadas, e automaticamente aprovadas, após o período da administração responsável, diminuindo completamente o impacto de sua apreciação junto à opinião pública e tornando o processo de *accountability* pouco eficaz.

Uma outra crítica freqüentemente dirigida à atuação do Tribunal diz respeito ao recrutamento do seu corpo deliberativo. Como vimos anteriormente, a Constituição estabeleceu uma modificação radical na nomeação dos membros do Tribunal, principalmente ao atribuir ao Congresso Nacional a indicação de dois terços do seu corpo deliberativo. As duas Casas legislativas estabeleceram um acordo, dividindo as vagas entre si, cabendo três vagas para a Câmara dos Deputados e outras três para o Senado Federal; as indicações, entretanto, sempre recaíram sobre parlamentares sem a peritagem específica ao fortalecimento da instituição, o mesmo ocorrendo com a única vaga reservada ao presidente da República. As outras duas vagas, entretanto, preenchidas necessariamente por auditores e procuradores do próprio Tribunal, e o recrutamento do corpo instrutivo por concurso público vêm fortalecendo a atuação do Tribunal no desempenho da sua missão constitucional.

A influência do Poder Executivo nas instituições destinadas ao seu controle tem sido uma constante na nossa história<sup>7</sup>. No caso do controle externo, essa influência foi efetiva no período republicano, aumentando, obviamente, no período autoritário. O processo de redemocratização e a criação de instituições de controle modernas e independentes pelo constituinte de 1988, ratificadas pela legislação infraconstitucional, dotaram, como foi visto, as instituições responsáveis pelo controle externo do que há de mais moderno e eficaz em termos de fiscalização financeira e orçamentária. A contrapartida em termos de maior agilidade e transparência no controle externo, entretanto, ainda deixa a desejar, sem desmerecer os progressos alcançados.

### **Legislativo e Executivo: a Formação do Poder Judiciário**

Dentre as competências privativas atribuídas ao Senado Federal pela Constituição de 1988 se inclui a aprovação prévia “por voto secreto, após a arguição pública, da escolha de: (a) magistrados, nos casos estabelecidos na Constituição; (b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; (c) Governador de Território; (d) Presidente e Diretores do Banco Central; (e) Procurador-Geral da República; (f) titulares de outros cargos que a lei determinar” (art. 52, III). Cabe ao Senado aprovar também, por voto secreto e com arguição igualmente secreta, “a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente” (art. 52, IV).

Embora desde a Carta de 1946, a exemplo dos Estados Unidos da América, esta prática conste das instituições políticas brasileiras, a Constituição vigente ampliou sobremaneira o poder de fiscalização e controle do Legislativo sobre o Executivo ao incluir no seu alcance o presidente e a diretoria do Banco Central, recuperar o controle sobre o Ministério Público da União e deixar aberta a possibilidade de submeter novos funcionários ao controle. Tal fato reforça a tendência de aumento das tarefas de fiscalização e controle do Executivo, observadas em outros dispositivos como as inovações introduzidas no controle externo.

### **Quadro Comparativo das Constituições do Brasil de 1946, 1967, 1969 e 1988 sobre as Indicações de Autoridades ao Senado Federal**

---

<sup>7</sup> Em outro trabalho analiso a influência do Executivo no processo legislativo no Império e na República (Pessanha, 2002).

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL – 1946	CONSTITUIÇÃO DO BRASIL 1967	EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1 DE 1969	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL – 1988
SEÇÃO III <i>Do Senado Federal</i>	SEÇÃO III <i>Do Senado Federal</i>	SEÇÃO III <i>Do Senado Federal</i>	SEÇÃO IV <i>Do Senado Federal</i>
Art. 63. Também compete privativamente ao Senado Federal:	Art. 45. Compete, ainda privativamente ao Senado:	Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal:	Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
I – aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;	I – aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, quando exigido pela Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios, dos chefes de missão diplomática de caráter permanente quando determinado em lei, e de outros servidores;	III – aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;	III – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) presidente e diretores do Banco Central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV – aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

Além de determinar constitucionalmente os cargos em que o Executivo partilha a nomeação com o Legislativo, representado pelo Senado Federal, a Carta de 1988 estende esse poder mediante dois mecanismos importantes. Com relação ao Procurador-Geral da República, chefe do Ministério Público Federal, cujo poder foi reforçado de forma significativa, o constituinte de 1988 criou também controle sobre sua destituição, quando ocorrida antes do término do mandato de dois anos, ao estabelecer que a mesma somente se concretizará após o Senado Federal “aprovar, por maioria absoluta e voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral” (art. 52, XI). O segundo mecanismo contido na Constituição foi a possibilidade – a ser definida em lei – da aprovação pelo Senado das nomeações para “outros cargos que a lei determinar”. A importância deste dispositivo pode ser notada pela inclusão posterior dos representantes das Agências Regulatórias, criadas a partir da Reforma do Estado ocorrida durante o governo Fernando Henrique Cardoso.

*O Supremo Tribunal Federal.* Em seu artigo 102, a Constituição estabeleceu que “compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição”. Este desenho institucional atribuiu ao Judiciário brasileiro o poder de revisão judicial (*judicial review*),

o que lhe credencia como árbitro do processo legislativo. Para isso dispõe, entre outras, das prerrogativas de processar e julgar “ações diretas de inconstitucionalidade”; julgar ações que contrariarem “dispositivo [da] Constituição”; e “declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal” (art. 102).

A nomeação dos integrantes do STF é compartilhada pelos poderes Executivo e Legislativo. A indicação presidencial dos onze ministros do STF “escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada (art. 101) deve ser submetida ao Senado Federal que, após argüição pública do candidato na Comissão de Constituição e Justiça, deverá apreciá-la em plenário e aprová-la por maioria absoluta (art. 101).

Em 2004 aposentou-se o último ministro nomeado pelo regime autoritário. Com isso, a cúpula do Poder Judiciário é hoje integrada apenas por ministros indicados no novo período republicano. As indicações efetuadas, entretanto, não encontraram maiores resistências no Legislativo; todos os indicados foram aprovados pelo Senado Federal com boa margem de votos. A pesquisa elaborou um banco de dados com informações dos ministros nomeados desde o início do período republicano, em 1889, com o objetivo de analisar os padrões de carreira observados entre os ministros do STF nos diferentes ciclos constitucionais brasileiros.

**Indicações do Presidente da República ao Senado Federal**  
**Ministros do Supremo Tribunal Federal 1988-2004**

NOME	DATA	AUTOR	DECISÃO
Dr. Paulo Brossard de Souza Pinto	13/2/1989	José Sarney	Aprovado
Dr. José Paulo Sepúlveda Pertence	14/3/1989	José Sarney	Aprovado
Dr. José Celso de Mello Filho	4/5/1989	José Sarney	Aprovado
Dr. Carlos Mário da Silva Velloso	27/4/1990	Fernando Collor	Aprovado
Dr. Marco Aurélio Mendes de Farias de Mello	2/5/1990	Fernando Collor	Aprovado
Dr. Manoel Mendes de Freitas	10/8/1990	Fernando Collor	Aprovado
Dr. Ilmar Nascimento Galvão	31/5/1991	Fernando Collor	Aprovado
Dr. José Francisco Resek	15/4/1992	Fernando Collor	Aprovado
Dr. Maurício José Correa	25/10/1994	Itamar Franco	Aprovado
Dr. Nelson Azevedo Jobim	7/3/1997	Fernando Henrique Cardoso	Aprovado
Dra. Ellen Gracie Northfleet	22/11/2000	Fernando Henrique Cardoso	Aprovado
Dr. Gilmar Ferreira Mendes	22/5/2002	Fernando Henrique Cardoso	Aprovado
Dr. Antônio Cezar Peluso	28/5/2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Aprovado
Dr. Carlos Ayres de Britto	28/5/2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Aprovado
Dr. Joaquim Benedito Barbosa Gomes	28/5/2003	Luiz Inácio Lula da Silva	Aprovado
Dr. Eros Grau	17/6/2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Aprovado

### Considerações Finais

Após 15 anos de promulgação da Constituição brasileira, é possível afirmar que as instituições criadas conseguiram sair do texto constitucional e se integraram à vida política do País. No que se refere ao processo de criação da lei, o Brasil acompanha a maioria das democracias ocidentais, nas quais o papel do Executivo é proeminente. O mapa das iniciativas de lei privativas do Poder Executivo se reproduz claramente nos resultados: a maior parte da legislação aprovada tem origem no Executivo, aqui incluídas as medidas provisórias que, quando aprovadas, também se transformam em leis. As medidas provisórias colocaram-se no centro do debate político-institucional; inibiram o uso da delegação legislativa e transformaram-se no principal dispositivo de modificação e inovação da estrutura jurídica. Mesmo com os controles adicionais, introduzidos pela Emenda Constitucional n. 32/01, permaneceram como a opção preferencial dos presidentes Fernando Henrique e Luiz Inácio. O poder de veto, apesar de dar mais espaço à atuação legislativa, permanece com seu caráter de *pourvoir royale*. A rejeição do veto pelo Congresso é rara e o lapso de tempo entre sua execução e apreciação é demasiadamente longo.

O controle financeiro exercido pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, também carece do mesmo problema dos vetos: o lapso de tempo entre a apreciação das contas pelo TCU e seu julgamento pelo Legislativo. Com isso, a administração é julgada quando a opinião pública já esqueceu dos respectivos governos. Basta ilustrar o fato de as contas do governo Fernando Collor não terem sido julgadas até a presente data pelo Congresso Nacional. A nomeação dos ministros do TCU pelo Legislativo foi outro alvo de frustração: depois de um século de monopólio das indicações pelo Poder Executivo, os novos integrantes do corpo deliberativo indicados pelo Congresso Nacional mantêm um perfil semelhante ao anterior, destituídos de maior especialização relacionada às atividades-fim do Órgão. Ressaltem-se, entretanto, os avanços no recrutamento universal dos funcionários técnicos, que compõem o corpo instrutivo do TCU, e dos ministros oriundos de cargos de carreira do Tribunal.

Da mesma forma o controle político exercido sobre a nomeação dos altos funcionários do Estado. Sem desmerecimento aos nomes indicados para a Suprema Corte, ressalto a receptividade obtida pelas indicações dos magistrados pelos diferentes presidentes da Nova República. Pelo menos no caso norte-americano, a nomeação de membros da Suprema Corte é motivo de grande debate nacional e forte disputa entre os Poderes envolvidos. Nas últimas três décadas tivemos algumas indicações recusadas pelo Senado Federal e outras aprovadas com extrema dificuldade. Indo além dos dados apresentados sobre o Supremo Tribunal Federal, o banco de dados da pesquisa indica que apenas uma nomeação (de um diretor da Agência Nacional de Petróleo) foi recusada pelo Senado Federal.

## Bibliografia

- ALMEIDA, Acyr dos Santos. (1998), *A Escolha Constitucional dos Poderes do Presidente: O Caso das Medidas Provisórias*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, IUPERJ, Rio de Janeiro.
- AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. (2002), “Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias”. *Dados*, vol. 45, nº 1, pp. 5-38.
- BACKES, Ana Luiza. (1999), “Bicameralismo no Brasil: O que Pode uma ‘Minoria’”. *Caderno da Aslegis*, vol. 3, nº 7, jan./abr., pp. 9-23.
- BARROSO, Luiz Roberto. (1990), *O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas* (3ª ed.). Rio de Janeiro, Renovar.
- BASTOS, Celso Ribeiro. (1996), *Curso de Direito Constitucional* (17ª ed.). São Paulo, Saraiva.
- BURDEAU, George. (1970), *Traité de Science Politique*. Paris, Librairie de Droit et Jurisprudence.
- BRASIL.<[www.brasil.gov.br](http://www.brasil.gov.br)>
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Emenda Constitucional nº 32*. [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Emendas Constitucionais à Constituição de 1988*. [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br)
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1998), *Questões sobre Processo Legislativo e Regimento Interno*. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- CAMPANHOLE, Hilton Lobo e CAMPANHOLE, Adriano. (2000), *Constituições do Brasil* (14ª ed.). São Paulo, Atlas.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. (1998), *Direito Constitucional*. Lisboa, Livraria Almedina.

- CAREY, John M. e SHUGART, Matthew. (1998), “Poder de Decreto: Chamando os Tanques ou Usando a Caneta”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 13, nº 37, pp.149-184.
- CASTRO, Carlos Roberto Siqueira. (1986), *O Congresso e as Delegações Legislativas*. Rio de Janeiro, Forense.
- CAVALCANTI, Themístocles. (1954), “O Sistema Constitucional Brasileiro”, in *Quatro Estudos*. Rio de Janeiro, FGV/Indipo.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. (2001), “O Averso do Averso: Conjuntura e Estrutura na Recente Agenda Política Brasileira”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 15, nº 4, pp. 32-44.
- CRETELLA JÚNIOR, José. (1992), *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária.
- DICTIONNAIRE DU DROIT CONSTITUTIONNELLE. (1992), Paris, PUF.
- DUVERGER, Maurice. (1975), *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Paris, Montchretien.
- ELSTER, Jon. (1988), “Introdução”, in J. Elster e R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- \_\_\_ e SLAGSTAD, Rune (eds.). (1988), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.
- FINER, S. E., BOGDANOR, V. e RUDDEN, B. (1995), *Comparing Constitutions*. Oxford, Clarendon Press.
- LEAL, Victor Nunes. (1960), *Problemas de Direito Público*. Rio de Janeiro, Forense.
- LIJPHART, Arend. (1999), *Patterns of Democracies*. Yale, Yale University Press.
- MAXIMILIANO, Carlos. (1923), *Comentários à Constituição Brasileira de 1891* (2ª ed.).

- \_\_\_\_\_. (1948), *Comentários à Constituição de 1946* (5ª ed.). Rio de Janeiro, Freitas Bastos, vol. I.
- MCILWAIN, Charles Howard. (1947), *Constitutionalism, Ancient and Modern*. Ithaca, Cornell University Press.
- MINISTERO DEL BILANCIO. (2001), I Decretti-Legge. Manuscrito.
- MIRANDA, Jorge. (1979), *Constituições de Diversos Países*. Lisboa, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 2 vols.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. (1999), Condicionamentos Institucionais das Medidas Provisórias. Trabalho apresentado no seminário O Congresso e as Medidas Provisórias, realizado no IUPERJ, em 26/4/1999.
- NICOLAU, Jairo. (2000), “Disciplina Partidária e Base Parlamentar na Câmara dos Deputados no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)”. *Dados*, vol. 43, nº 4, pp. 709-735.
- O'DONNELL, Guillermo. (1998), "Accountability Horizontal e Novas Poliarquias," *Lua Nova* 44:
- PAUPÉRIO, A. Machado. (1965), “Delegação de Poderes”, in David Mars (org.), *Poder e Responsabilidade em Administração Pública*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações.
- PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado em Ciência Política, USP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (1999), “Medida por Medida”. *Insigth/Inteligência*, nº 5, dez./jan.
- \_\_\_\_\_. (2001), “Poder Legislativo del Ejecutivo en Brasil: Decreto-Ley y Medida Provisoria, 1965-1999”, in I. Cheresky e I. Pousadela (eds.), *Política e Instituciones en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires, Paidós, pp. 109-126.
- PINTO FERREIRA. (1992), *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo, Saraiva.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcante. (1947), *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro, H. Cahen.

- \_\_\_\_\_. (1973), *Comentários à Constituição de 1967 e Emenda nº 1/69* (2ª ed.). São Paulo, Revista dos Tribunais Ltd.
- RANGEL, Leila Castello Branco. (1965), “Delegação Legislativa”. *Revista de Informação Legislativa*, dezembro, pp.193-236.
- RAO, Vicente. (1966), *As Delegações Legislativas no Parlamentarismo e no Presidencialismo*. São Paulo, Max Limonad.
- REALE, Miguel. (1962), *Parlamentarismo Brasileiro*. Rio de Janeiro, Saraiva.
- SAMPAIO, Nelson de Souza. (1968), *O Processo Legislativo*. São Paulo, Saraiva.
- SANTOS, Fabiano. (1997), “Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira”. *Dados*, vol. 40, nº 3, pp. 465-491.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1985), “O Século de Michels”. *Dados*, vol. 28, nº 3, pp. 283-310.
- SELBY, Ian. (1995), *Government & Politics: Concepts & Comparisons*. Glasgow, Nelson.
- SILVA, José Afonso da. (1989), *Curso de Direito Constitucional Positivo* (5ª ed.). São Paulo, Revista dos Tribunais.
- SLAGSTAD, Rune. (1988), “Liberal Constitutionalism and its Critics”, in J. Elster e R. Slagstad (eds.), *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, pp.103-130.
- TORRES, Ricardo Lobo. “A Legitimidade Democrática e o Tribunal de Contas”. *Revista de Direito Administrativo*, out./dez. 1993, pp. 31-35.
- VILE, M. J. C. (1967), *Constitutionalism and Separation of Powers*. Oxford, Clarendon Press.
- WERNECK VIANNA, Luiz, CARVALHO, Maria Alice Rezende de, MELO, Manuel P. C. e BURGOS, Marcelo B. (1999), *A Judicialização da Política e das Relações Sociais*

## ANEXO 1

### Emendas Constitucionais de Revisão

Nº da ECR	Ementa
<u>6, de 07.06.1994</u>	Acrescenta o § 4º ao art. 55 da Constituição Federal.
<u>5, de 07.06.1994</u>	Altera o art. 82 da Constituição Federal.
<u>4, de 07.06.1994</u>	Altera o § 9º do art. 14 da Constituição Federal.
<u>3, de 07.06.1994</u>	Altera a alínea "c" do inciso I, a alínea "b" do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal.
<u>2, de 07.06.1994</u>	Altera o caput do art. 50 e seu § 2º, da Constituição Federal.
<u>1, de 01.03.1994</u>	Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

## Anexo 2

### Emendas Constitucionais à Constituição de 1988

<b>Nº da EMC</b>	<b>Ementa</b>	<b>Autoria</b>
<u>1, de 31.03.1992</u>	Dispõe sobre a remuneração dos Deputados Estaduais e dos Vereadores.	Legislativo/Senado Federal
<u>2, de 25.08.1992</u>	Dispõe sobre o plebiscito previsto no art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>3, de 17.03.1993</u>	Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>4, de 14.09.1993</u>	Dá nova redação ao art. 16 da Constituição Federal.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>5, de 15.08.1995</u>	Altera o inciso XI e a alínea "a" do inciso XII do art. 21 da Constituição Federal.	Executivo
<u>6, de 15.08.1995</u>	Altera o art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias.	Executivo
<u>7, de 15.08.1995</u>	Altera o inciso IX do art. 170, o art. 171 e o § 1º do art. 176 da Constituição Federal.	Executivo
<u>8, de 15.08.1995</u>	Altera o § 2º do art. 25 da Constituição Federal.	Executivo
<u>9, de 09.11.1995</u>	Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos.	Executivo
<u>10, de 04.03.1996</u>	Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Executivo
<u>11, de 30.04.1996</u>	Permite a admissão de professores, técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>12, de 15.08.1996</u>	Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira.	Legislativo/Senado Federal
<u>13, de 21.08.1996</u>	Dá nova redação ao inciso II do art. 192 da Constituição Federal.	Legislativo/Câmara dos Deputados

<b>Nº da EMC</b>	<b>Ementa</b>	<b>Autoria</b>
<u>14, de 12.09.1996</u>	Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal.	Executivo
<u>15, de 12.09.1996</u>	Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transi-tórias.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>16, de 04.06.1997</u>	Dá nova redação ao § 5º do art. 14, ao caput do art. 28, ao inciso II do art. 29, ao caput do art. 77 e ao art. 82 da Constituição Federal.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>17, de 22.11.1997</u>	Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994.	Executivo
<u>18, de 05.02.1998</u>	Dispõe sobre o regime constitucional dos militares.	Executivo
<u>19, de 04.06.1998</u>	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.	Executivo
<u>20, de 15.12.1998</u>	Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências.	Executivo
<u>21, de 18.03.1999</u>	Acrescenta parágrafo único ao art. 98 e altera as alíneas "i" do inciso I do art. 102 e "c" do inciso I do art. 105 da Constituição Federal.	Legislativo/Senado Federal
<u>22, de 18.03.1999</u>	Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.	Executivo
<u>23, de 2.09.1999</u>	Altera os arts. 12, 52, 84, 91, 102 e 105 da Constituição Federal (criação do Ministério da Defesa).	Presidência da República
<u>24, de 9.12.1999</u>	Altera dispositivos da Constituição Federal pertinentes à representação classistas na Justiça do Trabalho.	Legislativo/Senado Federal
<u>25, de 14.2.2000</u>	Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal.	Legislativo/Senado Federal

<b>Nº da EMC</b>	<b>Ementa</b>	<b>Autoria</b>
<u>26, de 14.2.2000</u>	Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal.	Legislativo/Senado Federal
<u>27, de 21.3.2000</u>	Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União.	Executivo
<u>28, de 25.5.2000</u>	Dá nova redação ao inciso XXIX do art. 7º e revoga o art. 233 da Constituição Federal.	Legislativo/Senado Federal
<u>29, de 13.9.2000</u>	Altera a redação do art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 78 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, referente ao pagamento de precatórios judiciais.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>30, de 13.9.2000</u>	Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>31, de 14.12.2000</u>	Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.	Legislativo/Senado Federal
<u>32, de 11.9.2001</u>	Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.	Legislativo/Senado Federal
<u>33, de 11.12.2001</u>	Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal.	Executivo
<u>34, de 13.12.2001</u>	Dá nova redação à alínea c do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal.	Legislativo/Câmara dos Deputados
<u>35, de 20.12.2001</u>	Dá nova redação ao art. 53 de Constituição Federal.	Legislativo/Senado Federal
<u>36, de 28.5.2002</u>	Dá nova redação ao <u>art. 222 da Constituição Federal</u> , para permitir a participação de pessoas jurídicas no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens, nas condições que especifica.	Legislativo/Câmara dos Deputados

Nº da EMC	Ementa	Autoria
<u>37, de 12.6.2002</u>	<u>Acrescenta o art. 89 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u> , incorporando os Policiais Militares do extinto Território Federal de Rondônia aos Quadros da União.	Presidência da República
<u>38, de 12.6.2002</u>	Altera os arts. <u>100 e 156</u> da Constituição Federal e acrescenta os arts. <u>84, 85, 86, 87 e 88</u> ao <u>Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u> .	Presidência da República
<u>39, de 19.12.2002</u>	<u>Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal</u> (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal).	Presidência da República
<u>40, de 29.5.2003</u>	Altera o <u>inciso V do art. 163</u> e o <u>art. 192 da Constituição Federal</u> , e o <u>caput do art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u> .	Legislativo/Senado Federal
<u>41, de 19.12.2003</u>	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Presidência da República
<u>42, de 19.12.2003</u>	Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências.	Presidência da República
<u>43, de 15.4.2004</u>	Altera o <u>art. 42 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias</u> , prorrogando, por 10 (dez)anos, a aplicação, por parte da União, de percentuais mínimos do total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.	Legislativo/Senado Federal
<u>44, de 30.6.2004</u>	Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências.	Legislativo/Câmara dos Deputados