



INTERPRETAÇÕES SOBRE O BRASIL CONTEMPORÂNEO

Charles Pessanha

AdUFRJ

30 anos da Constituição: poderes fortes, controles fracos¹

*Charles Pessanha**

“Sem controle externo, uma maioria tiraniza uma minoria ou uma minoria tiraniza uma maioria.” (Robert Dahl)

A Constituição de 1988, ao contrário das anteriores, foi a que mais se aproximou do desejado equilíbrio entre poderes. Todas as outras versões fortaleceram o Executivo em detrimento dos outros poderes, exceto a de 1946, quando o Legislativo dispôs de prerrogativas competitivas. No texto vigente, estamos diante de três poderes fortes. O Poder Executivo incorporou grande parte das atribuições criadas durante o regime militar, como o inusitado poder de apresentar emendas à Constituição, o uso de legislação de emergência como medidas provisórias e a legislação delegada. Com exceção das leis delegadas – apenas duas durante as três décadas –, as atribuições previstas foram usadas sem parcimônia. Das 99 emendas constitucionais promulgadas até maio de 2018, 25 são de iniciativa do Poder Executivo, contra 34 e 40, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. O uso indiscriminado das medidas provisórias foi alvo de críticas, sobretudo da prática das chamadas reedições, até a promulgação da Emenda Constitucional n. 32/2001, que limitou a uma reedição de cada medida, totalizando cerca de 2.200 medidas no primeiro período e 842 no segundo. Outro fator de fortalecimento do Executivo foi o aumento qualitativo e quantitativo das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do presidente da República.

O Poder Legislativo, embora limitado nas iniciativas legislativas, aumentou seu poder de fiscalização de forma surpreendente. Registre-se que legislar é tarefa concorrente do Executivo e do Legislativo, mas fiscalizar não; é competência privativa do Congresso Nacional. Obteve o direito de revogar decretos do Executivo

¹ Texto provisório preparado exclusivamente para apoio à palestra a ser proferida pelo autor, no Curso Interpretações do Brasil Contemporâneo, promovido pela ADUFRJ, em 6.10.2018.

* Professor de Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPED-IE-UFRJ).

assistiu ao fortalecimento do controle externo, seja no aumento da amplitude do controle, seja no recrutamento da maioria dos membros do Corpo Deliberativo do Tribunal de Contas da União (TCU), quebrando um monopólio do Poder Executivo, que nomeava a totalidade dos membros desde a primeira Constituição republicana. Além disso, o Senado Federal, já responsável pelo julgamento dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), aumentou o número de autoridades submetidas a seu controle – diretoria do Banco Central e procurador-geral da República; neste caso, admissão e possível demissão. Além de incluir novas autoridades sob seu controle, o texto constitucional, ao contrário dos anteriores, deixou em aberto a inclusão de novos cargos, o que permitiu mais tarde a inclusão das diretorias das agências criadas pela reforma do Estado nos anos 1990. Por fim, o Congresso Nacional manteve o direito de julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República.

O uso das novas prerrogativas, contudo, foi desalentador. A indicação das seis vagas de ministros do Tribunal de Contas pelo Legislativo foi decepcionante. Câmara dos Deputados e Senado Federal dividiram entre si as vagas e nomearam parlamentares sem a *expertise* necessária, algumas vezes de reputação duvidosa, o que levou, em pelo menos dois casos, a reações da imprensa e dos próprios funcionários do Tribunal, forçando a retirada das indicações pela Câmara Alta (Ver Quadro I, anexo). O controle das nomeações das autoridades pelo Senado se tornou uma enfadonha sessão de troca de elogios e de amabilidade, desconhecendo-se durante as três décadas qualquer veto mais importante. O julgamento das contas presidenciais não foi diferente. O TCU aprecia os relatórios dentro dos prazos estabelecidos, emite os respectivos pareceres, mas o Congresso Nacional não os julga em períodos razoáveis. Ainda restam sem julgamento as contas de Fernando Collor de Mello, uma de Fernando Henrique Cardoso, todas de Luiz Inácio Lula da Silva e as relativas ao primeiro mandato de Dilma Rousseff. Curiosamente, as contas de Dilma Rousseff, que deram origem ao processo de seu impedimento, foram julgadas rapidamente apenas pela Câmara dos Deputados, até a presente data, em flagrante desrespeito ao texto constitucional, que estabelece de forma clara que devem ser votadas pelo Congresso Nacional (Ver Quadro 2).

O Poder Judiciário teve, pela primeira vez, seu fortalecimento de direito e de fato ao assegurar ao STF as funções de corte de justiça, com poder de revisão judicial, e corte constitucional, como guardião da Constituição. O crescimento de seu protagonismo veio ainda de forma indireta pelo que se convencionou chamar de “revolução processual”, com o aumento do número de titulares da Ação Direta de

Inconstitucionalidade (Adin), da Ação de Descumprimento de Preceito Constitucional (ADPC) e da Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) entre outros institutos. Acrescem-se a isso as novas prerrogativas e a independência do Ministério Público como representante dos interesses indisponíveis da sociedade, contribuindo para o aumento do acesso à justiça e, conseqüentemente, da demanda ao Judiciário

O controle externo do Poder Judiciário não é mais animador. Evitado durante toda a Assembleia Constituinte por pressão da magistratura, que, por meio de suas associações representativas e dos tribunais superiores, manifestou-se diretamente contra sua criação, o Conselho Nacional de Justiça foi finalmente criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004. Um conselho com atribuições limitadas, meramente administrativas, cujas fragilidades já se esboçam em seu formato institucional: de seus 15 membros, nove são indicados pela cúpula do Poder Judiciário o que levou alguns, como o hoje ministro Luís Barroso, a descaracterizá-lo como órgão de controle externo (Ver Quadro 3) . Sua existência foi contestada pelo Poder Judiciário durante a Constituinte, a tramitação da emenda constitucional, na época de sua promulgação da Emenda que o criou e a cada medida de controle mais efetiva. Sua impotência diante da questão das gratificações irregulares recebidas até por seus membros ilustra muito bem seu malogro como instituição de controle.

O STF, em que pese ter votado questões importantes como as cotas raciais e as relações homoafetivas, pouco contribuiu para a normalidade institucional ao emitir decisões dúbias sobre temas semelhantes, não enfrentar o problema dos pagamentos considerados indevidos e nem sequer ter elaborado um código de ética para seus membros, que protagonizaram desavenças públicas não condizentes com o decoro da instituição.

A negligência com o controle externo – aquele exercido por órgão estranho ao ato praticado – é, certamente, uma clara dificuldade para o desenvolvimento e a consolidação da democracia.

Quadro 1 - Ministros Nomeados para o TCU a partir da Constituição de 1988

Ministro	Autor da Nomeação	Última Atividade	Partido	Situação
Olavo Drummond	F. Collor	Ex-Parlamentar	PSDB	A
Iram Saraiva	Senado	Senador	PMDB	A
Humberto Souto	Câmara	Deputado Federal	PFL	A
Bento Bugarin	Carreira	Auditor TCU	-	A
Valmir Campelo	Senado	Senador	PTB	A
Adylson Motta	Câmara	Deputado Federal	PPB	A
Walton Gonçalves	Carreira	Procurador TCU		EA
Guilherme Palmeira	Senado	Senador	PFL	A
Ubiratan Aguiar	Câmara	Deputado Federal	PSDB	A
Benjamin Zymler	Carreira	Auditor TCU		EA
Augusto Nardes	Câmara	Deputado Federal	PP	EA
Aroldo Cedraz	Câmara	Deputado Federal	PFL	EA
Raimundo Carreiro (*)	Senado	Func. Mesa Senado	-	EA
José Jorge de Vasconcelos Lima	Senado	Senador	DEM	A
José Múcio	Câmara	Deputado Federal	PTB	EA
Ana Arraes	Câmara	Deputado Federal	PSB	EA
Bruno Dantas (**)	Senado	Func. Senado	-	EA
Vital do Rêgo	Senado	Senador	PMDB	EA

(*) Indicado pelo Senado em lugar de Luiz Otávio Campos acusado de irregularidades

(**) Indicado pelo Senado em lugar de Gim Argelo, acusado de irregularidades.

Quadro 2 - Tramitação das contas presidenciais a partir de 1988

Contas de Gestão	Governo	Tribunal Contas	Congresso Nacional
1988	Sarney	Aprovada 06.89	Aprovada 05.91
1989	Sarney	Aprovada 05.90	Aprovada 05.92
1990	Collor (1)	Aprovada 06.91	n/a
1991	Collor	Aprovada 06.92	n/a
1992	Collor (3)	Aprovada 06.93	n/a
1993	Itamar	Aprov.Rec. 06.94	Aprovada 12.02
1994	Itamar	Aprov.Res. 06.95	Aprovada 12.96
1995	FHC	Aprov.Res.05.96	Aprovada 12.02
1996	FHC	Aprovada 06.97	Aprovada. 12.02
1997	FHC	Aprovada 06.98	Aprovada 12.02
1998	FHC	Aprov.Res. 06.99	Aprovada 12.02
1999	FHC	Aprov.Rec. 06.00	Aprovada 02.03
2000	FHC	Aprov.Res. 06.01	Aprovada 12.02
2001	FHC	Aprov.Resc.06.02	Aprovada 12.02
2002	FHC	Aprov.Resc.06.03	n/a
2003	Lula	Aprov.Rec. 06.04	n/a
2004	Lula	Aprovada 06.05	n/a
2005	Lula	Aprov.Res. 06.06	n/a
2006	Lula	Aprov.Res.16.06	n/a
2007	Lula	Aprov.Res. 06.08	n/a

2008	Lula	Aprovada 06.09	n/a
2009	Lula	Aprovada 06.10	n/a
2010	Lula	Aprovada Res. 06.10	n/a
2011	Dilma	Aprovada 06.2012	n/a
2012	Dilma	Aprovada Res. 06.2013	n/a
2013	Dilma	Aprovada Res. 05.2014	n/a
2014	Dilma	Reprovada	*
2015	Dilma	Reprovada	*
2016	Dilma	Aprovada	**
2016	Temer	Aprovada	

- Aprovada apenas na Câmara dos Deputados

** Período de 1 de janeiro a 11 de maio de 2016

Fonte: TCU

Conselho Nacional de Justiça

Composição e Recrutamento

Cargo	Indicado por
--------------	---------------------

3 Ministros	1 STF, 1 STJ , 1TST
--------------------	----------------------------

1 Desembargador do Tribunal de Justiça	STF
---	------------

5 Juízes	1 STF, 2 STJ e 2 TST
-----------------	-----------------------------

9

2 Membros do Ministério Público 1 União e 1 Estadual	Procurador-geral da República
---	--------------------------------------

2 Advogados	Conselho Federal da OAB
--------------------	--------------------------------

2 Cidadãos de notável saber jurídico	1 Senado Federal e 1 Câmara dos Deputados
---	--

6

Total 16

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TST – Tribunal Superior do Trabalho

TJ – Tribunal de Justiça

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil