

# Os institutos de controle da democracia brasileira ainda carentes de aperfeiçoamento

Jurandir dos Santos de Oliveira

## Sumário

1. Introdução. 2. Princípios democráticos. 2.1. Independência dos Poderes 2.2. Publicidade. 2.3. Legitimidade. 3. Heranças do autoritarismo. 3.1. Seção secreta. 3.2. Escolha e Indicação de Autoridades Públicas. 3.2.1. Ministros do STF. 3.2.2. Ministros do TCU. 3.2.3. Procurador-Geral da República. 3.3. Medidas provisórias. 3.4. Suplência dos senadores. 5. Considerações finais.

## 1. Introdução

O presente estudo visa salientar alguns dos institutos recepcionados pela Constituição de 1988, que, embora legais, são questionáveis sob o aspecto da legitimidade reivindicada pelo espírito revolucionário e democrático da atual Constituição brasileira, fato esse que impede que o Brasil seja, na prática, o mesmo Brasil democrático da teoria.

Distantes quatro décadas do golpe militar de 1964, no entanto, o Brasil da Constituição Democrática de 1988 convive, ainda hoje, com algumas idiosincrasias próprias de um período autoritário. Os três Poderes ainda guardam vivas as marcas de um período autoritário. Marcas essas incompatíveis com os princípios democráticos da transparência, da publicidade, da independência e da legitimidade necessárias a um Estado democrático de direito.

Consoante a esse tema, convém destacar o comentário do Subprocurador da República e Professor de Ciência Política da Uni-

Jurandir dos Santos de Oliveira é Bacharel em Ciências Contábeis /AEUDF; Especialização em Auditoria / ICAT-AEUDF; Técnico Legislativo do Senado Federal.

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro - UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo. Orientador: Prof. ALEXANDRE PAIVA DAMASCENO.

versidade Federal da Paraíba, Eitel Santiago de Brito Pereira (2003, p. 257):

“Ao organizar o Estado, a Constituição atual consagrou a forma republicana e o regime democrático de governo, assentados na soberania popular e no pluralismo partidário”. Consoante ao Professor Pereira, o artigo 1º da atual Constituição diz: “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em um Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania;...”. Esta soberania aqui inscrita não se trata da soberania do Estado brasileiro, entendida como poder supremo dentro dos limites territoriais do Brasil e sim da soberania popular, ou seja, o reconhecimento de que a origem de todo o Poder da República brasileira está no seu povo, e que toda a estrutura do Estado, dada pela Constituição, deve estar submissa a esse princípio; tanto é que o Parágrafo Único desse mesmo artigo destaca que: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A vontade do povo deve ser manifesta por meio do ordenamento jurídico vigente na sociedade, de tal sorte que todos os institutos contrários às expectativas daqueles que detém o poder – o povo – sejam a ele convertidos.

A exemplo desses institutos, alguns parecem estanques por conveniência pessoal dos mandatários políticos, com destaque para: o instituto da seção secreta, contrário ao princípio da publicidade; a escolha pelo executivo e legislativo das autoridades responsáveis pelo cumprimento das leis, que vai de encontro ao princípio da interdependência dos poderes e independência das autoridades constituídas; o abuso pelo Executivo Federal em legislar por medida provisória, que invade a competência do Legis-

lativo e, por último, o questionável processo de escolha dos suplentes de Senadores, que não detém representatividade eleitoral e tampouco legitimidade.

Portanto, toda idiosincrasia contrária à soberania popular deve ser afastada do ordenamento jurídico vigente, evitando assim a perpetuação de institutos incompatíveis com o espírito democrático brasileiro, para que assim o Brasil se torne verdadeiramente um país democrático de fato e não apenas de direito.

## *2. Princípios democráticos*

Falar em democracia é o mesmo que falar em governo do povo, em soberania popular e em forma de governo na qual o poder emana do povo. Entretanto, convém destacar o conceito asseverado pelo Novo Dicionário Aurélio de Língua Portuguesa (1975, p. 430), que define democracia: “... Doutrina ou regime político baseado nos princípios da soberania popular e da distribuição equitativa do poder, ou seja, regime de governo que se caracteriza, em essência, pela liberdade do ato eleitoral, pela divisão dos poderes e pelo controle da autoridade, i. e., dos poderes de decisão e de execução; democratismo.”

Ao observar a definição do Novo Dicionário Aurélio, nota-se que mais uma vez está presente a soberania popular, só que desta vez acompanhada da distribuição equitativa do poder (divisão dos poderes) e do controle da autoridade, isso porque as autoridades constituídas pelo voto são apenas representantes da vontade do povo e não senhores de suas vontades. Logo, a divisão dos poderes serve ao propósito de não deixar o poder concentrado em uma única mão e o controle da autoridade atende ao propósito da submissão à legalidade dos atos das autoridades pública constituídas.

Não obstante todos esses conceitos, convém resgatar a visão ceticista de democracia de Rousseau (2003, p. 128), um dos mais abalizados filósofos da democracia moder-

na e também as palavras de Duverger (2003, p. 464), respectivamente: “Se houvesse um povo de deuses, esse povo se governaria democraticamente” e “Nunca se viu e nunca se verá um povo governar-se por si mesmo” no Contrato Social, que “na prática duvida seja possível aos homens para servir-lhe às conveniências”. O que leva a concluir juntamente com Kelsen (2003, p. 3) que “a democracia é sobretudo um caminho: o da progressão para a liberdade”.

Destarte, falar em princípios democráticos no Brasil deveria ser o mesmo que falar em princípios fundamentais, em princípios da administração pública, em direitos e garantias individuais, enfim, na Constituição Federal brasileira de 1988, isso porque aquela Constituinte deveria ter positivado o sentimento popular, que reclamava, à época, a ruptura com a velha, arcaica e ultrapassada maneira de fazer política, com destaque para o fisiologismo e a usurpação das riquezas nacionais.

No entanto, essa mesma Constituinte, movida por interesses diversos dos interesses da nação – ainda – ao que parece, conseguiu contaminar os ideais revolucionários democráticos com dispositivos atrasados, herança do passado adjacente. Não obstante a esses dispositivos, que serão tratados mais adiante, importa destacar alguns princípios assegurados pela atual Carta, que servirão de esteio para as considerações sobre os institutos que apresentam características ou indícios antidemocráticos.

### *2.1. Independência dos poderes*

O princípio da separação dos poderes sempre ocupou lugar de destaque no ordenamento jurídico brasileiro. Destaque para a Constituição do Império, que adotara a separação quadripartita de poderes, conforme a formulação de Benjamim Constant: poderes Moderador, Legislativo, Executivo e Judiciário. Já as demais constituições adotaram a forma tripartita de Montesquieu.

A exemplo disso, a Constituição de 1988 manteve o princípio com o enunciado um

pouco diferente. O texto obteve aprovação no segundo turno sem a cláusula “independes e harmônicos entre si”, porque estava sendo adotado o regime parlamentarista de governo, que é aquele em que há mais colaboração entre os poderes do que de separação independente.

Aquela cláusula é conveniente ao presidencialismo. Como, no final, este é que prevaleceu graças a sugestão de reinserção, pelo Dep. Michel Temer, da regra de harmonia e independência que figura atualmente, dispensando as ressalvas ao princípio que sempre constava nas constituições anteriores, com o seguinte teor: “Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro”.

O artigo 2º da Carta Magna brasileira foi inspirado no princípio da separação dos poderes de Montesquieu, sistematizado em sua obra “Do Espírito das Leis”, e de outros precursores, que diz: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

Sobre a separação dos poderes, convém atentar para os comentários que fez o professor Dezen Junior (1988, p. 148):

“Na verdade, .... os poderes não são três, mas é um só, e seu titular é o povo, soberanamente. A tripartição de que fala este artigo é orgânica, isto é, são os três órgãos que exercem, cada um, uma das três funções básicas do poder uno do povo. São essas funções a legislativa, a administrativa e a judiciária, e a cada uma delas corresponde uma estrutura, uma instituição, que a exerce com precipuidade, mas não exclusivamente. Por não ser exclusivo o exercício das funções estatais por nenhum poder é que se pode afirmar que os três Poderes exercem as três funções estatais (legislar, administrar e julgar), mas cada um deles exerce uma dessas funções em grau maior que os demais”.

Para Montesquieu, a independência entre os poderes diz respeito à liberdade política, definindo-a como aquela tranqüilidade de espírito, decorrente do juízo de segurança que cada um faça sobre seu estado no que tange a convivência social. Entretanto, Montesquieu explica que a liberdade desaparece quando se configura a união dos poderes num só titular. Quando uma única pessoa, singular ou coletiva, detém o poder legislativo e o poder executivo, já não existe mais liberdade ou independência, porquanto assim existe o temor da elaboração de leis tirânicas, sujeitas a uma aplicação tirânica.

Dessa forma, o princípio da independência dos poderes exige que um poder não tenha dependência de outro e vice-versa, pois não haveria liberdade nem assegurado estaria o povo da ação de um governo tirano.

## 2.2. Publicidade

A publicidade talvez seja um dos mais importantes princípios para assegurar a transparência necessária aos atos públicos. Isso faculta ao povo o acesso às informações sobre a gestão de seus representantes públicos e os resultados dessa gestão.

Segundo José Afonso da Silva (2003, p. 649), que muito bem assevera sobre o princípio da publicidade, importa considerar que:

“A publicidade sempre foi tida como um princípio público, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Especialmente exige-se que se publiquem atos que devam surtir efeitos externos, fora dos órgãos da Administração”.

A publicidade, contudo, não é requisito de forma do ato administrativo, não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos

irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

Agora é a Constituição que a exige. Em princípio, por conseguinte, não se admitem ações sigilosas da Administração Pública, por isso mesmo é pública, maneja coisa pública, do povo (*publicum > populum > populum*; público = povo). Mas a própria Constituição admite informações “sigilosas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado” (art. 5º, XXXIII), o que, porém, há de ser excepcional, sob pena de infringir o princípio que é o da publicidade.

A publicidade se faz pela inserção do ato no jornal oficial ou por edital afixado no lugar de divulgação de atos públicos, para conhecimento público em geral e início de produção de seus efeitos. A publicação oficial é exigência da executoriedade do ato que tenha que produzir efeitos externos. Em alguns casos, a forma de publicidade exigida é a notificação pessoal ao interessado no ato ou a quem o ato beneficia ou prejudica, e assim diz Hely Lopes Meirelles (1989, p. 79):

“A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais”.

### 2.3. Legitimidade

A legalidade nasceu como forma de garantir à sociedade humana regras permanentes e válidas, oriundas da razão humana, que limitam tanto a ação dos governantes, como da sociedade, impondo que ninguém está acima da lei, ou seja, todos devem à lei toda obediência. Já a legitimidade nasce da observância do mérito da lei, da justificação e dos valores do poder legal.

Sobre o princípio de legitimidade, convém observar os comentários do Doutor pela Universidade de Lisboa, Paulo Bonavides (2003, p. 112):

“... a legitimidade tem exigências mais delicadas, visto que levanta o problema de fundo, questionando acerca da justificação e dos valores do poder legal. A legitimidade é a legalidade acrescida de sua valoração. É o critério que se busca menos para compreender e aplicar do que para aceitar ou negar a adequação do poder às situações da vida social que é chamado a disciplinar.

No conceito de legitimidade entram as crenças de determinada época, que presidem à manifestação do consentimento e da obediência.

A legalidade de um regime democrático, por exemplo, é o seu enquadramento nos moldes de uma constituição observada e praticada; sua legitimidade será sempre o poder contido naquela constituição, exercendo-se de conformidade com as crenças, os valores e os princípios da ideologia dominante, no caso a ideologia democrática”.

Para melhor elucidar as questões relacionadas à legitimidade, que por sua vez não pode ser isolada da legalidade, são indispensáveis considerações sobre os seguintes temas da teoria política: o histórico, o filosófico, o sociológico e o jurídico.

Quanto ao histórico, convém inicialmente ressaltar que, na antigüidade romana, o

direito canônico ignorava qualquer distinção entre legalidade e legitimidade, tanto é que no Código de Direito Canônico, segundo anota Schmitt, “a palavra legítimo aparece com freqüência, ao passo que legal somente ocorre em quatro lugares e assim mesmo invariavelmente referida ao direito civil”.

A cisão da legitimidade com a legalidade tornou-se visível com o pensamento europeu a partir de 1815, com o antagonismo que a França monárquica passou a testemunhar entre legitimidade histórica de uma dinastia restaurada e a legalidade em vigor do Código napoleônico. Entretanto, isso não se desenvolveu de forma pacífica, pois de um lado, os conservadores e de outro os liberais, com filiação espiritual na Revolução Francesa, se dividiam em posições adversas, defendendo os liberais a legalidade da monarquia constitucional e os conservadores o requisito da legitimidade da mesma, como forma de poder, sendo que o auge da crise se manifestou com a deposição de Carlos X e no advento de Luís Felipe, quando a tese de legalidade se impõe à da legitimidade.

Foi com o nacional-socialismo que a crise entre a legalidade e legitimidade atingiu o seu auge. Isso se deu quando os líderes de uma ideologia, sem quebra da legalidade, tomaram o poder à sombra do regime estabelecido e cuja legitimidade pareceria irrepreensível.

Considerando o aspecto filosófico da legitimidade, este repousa no plano das crenças pessoais, nas convicções individuais de sabor ideológico, dos critérios axiológicos mutáveis dos indivíduos, dos valores subjetivos, conformando-se em princípios absolutos e inabaláveis, fundado em noção metafísica.

Já sob o prisma sociológico, Vedel (1973, p. 324) expressou muito bem o conceito de legitimidade, segundo o qual “chama-se princípio da legitimidade o fundamento do poder numa determinada sociedade, a regra em virtude da qual se julga que um poder deve ou não ser obedecido”.

Para Max Weber, três são as formas básicas de manifestação da legitimidade relacionadas diretamente com a teoria dominante do poder, sem as quais não se pode explicar os fenômenos do poder observados em qualquer tipo de organização social, quais sejam: a carismática, a tradicional e a legal ou racional.

E por último, o aspecto jurídico consoante a visão do mais notável jurista alemão, Carl Schmitt (1983, p. 251), que defende a tese de que: “a posse do poder legal, em termos de legitimidade, requer sempre a presunção de juridicidade, de exequibilidade e obediência condicional e de preenchimento de cláusulas gerais, cuja importância prática e teórica não deve ser ignorada pela teoria constitucional nem pela filosofia do direito, visto que tanto servem de critério de controle da constitucionalidade da legislação como de ponto de partida a um doutrina de direito de resistência”.

### 3. Herança do Autoritarismo

#### 3.1. Seção secreta

Os Senadores da República Federativa do Brasil, no exercício dos seus desideratos, não são os donos de seus mandatos, mas sim o povo que os elegeu – e esse tem todo o direito de saber como votam seus representantes. Conseqüentemente, não mais se admite o instituto – ultrapassado e anômalo – do voto secreto, inserido no Regimento Interno do Senado Federal (artigos 190 ao 198 e 295 ao 297), aos que ocupam cargos legiferantes, pois estão exercendo mandatos públicos, com a exigência da prática da transparência.

Não há dúvida de que o eleitor tem o direito e até mesmo o dever de acompanhar a atuação dos seus representantes. Como dizia Ruy Barbosa (1991, p. 63), quando senador, que: “Dever é, logo, do membro do Congresso Nacional responder à nação pelo modo como exerce as funções legislativas. Para isso exerce ela a sua fiscalização contínua sobre os atos dos seus representantes,

acompanha as deliberações parlamentares, sobre as quais deve atuar constantemente, a opinião pública, no seu papel de guia, juiz, freio e propulsor.”

Contemporaneamente, como exemplo dessa prática um tanto refutável, que é o voto secreto, tem-se o caso emblemático do então líder do Governo, o ex-senador José Roberto Arruda, envolvido no escândalo da violação do painel eletrônico do Senado, que disse: “Que esse episódio nos leve ao fim do voto secreto, essa excrescência que originou tudo. Nós, os escolhidos, temos que votar aberto, para que a sociedade possa acompanhar nossos trabalhos. Quem tem que votar secreto é o eleitor que nos elege”.

A despeito disso, nota-se que o instituto do voto secreto nasceu para proteger as vítimas dos ditadores perversos, que perseguiram todos aqueles que não coadunavam com suas vontades. No ordenamento constitucional brasileiro, o voto secreto é uma garantia fundamental para a democracia.

Por meio do voto secreto fica assegurada à manifestação livre da vontade do eleitor, que não deve sofrer qualquer constrangimento e, ao mesmo tempo, fica afastada a possibilidade de compra do voto.

Entretanto, é um pressuposto do voto secreto a absoluta liberdade de quem vota. Por essa razão, na Constituição Federal, art. 14, essa garantia é conferida ao cidadão, para o livre exercício de seus direitos políticos. Num Estado Democrático de Direito, como o do Brasil, não se justifica tamanho resguardo, ou melhor dizendo, privilégio aos agentes políticos. Não se pode permitir que parlamentares eleitos se escondam de seus eleitores por meio do voto secreto, pois os representantes receberam uma procuração de seus representados, mas isso não lhes dá o direito de não prestarem conta dos seus votos, principalmente quando se tratam de matérias polêmicas e de grande interesse popular.

Hoje, na prática, o voto secreto pode ser considerado uma excrescência política, que beneficia aqueles que não têm identidade ideológica, partidária, ética, política e – mui-

to menos – compromisso com seus eleitores. Portanto, não há compatibilidade entre voto secreto e democracia, pois os dois não se afinam. Não há sentido hoje para voto secreto dentro do Parlamento brasileiro. Isso se justificou no período da ditadura, quando a liberdade de expressão não era um direito dos parlamentares nem do povo.

Destarte, os representantes do povo devem prestar contas de todos os seus atos aos seus eleitores e à opinião pública em geral, sendo que o voto em aberto proporciona esta prestação. Logo, andar na luz (ser transparente) é um requisito básico e o ônus do cargo para todo aquele que exerce mandato público legiferante, a exemplo dos Senadores da República Federativa do Brasil.

### *3.2. Escolha e indicação de autoridades públicas*

No Brasil, o Poder Executivo também não observa o princípio da independência dos poderes, quando se trata da escolha dos ocupantes dos mais altos cargos públicos de outros poderes. Entre esses cargos, destacam-se os de ministros do Supremo Tribunal Federal, os de ministros do Tribunal de Contas da União e por último o de Procurador-Geral da República.

Aqui cabe destaque para o que assevera José Afonso da Silva (2003, p. 110) sobre a independência dos poderes:

“A independência dos poderes significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros e nem necessitam de sua autorização; ...”.

Portanto, com se vê acima, tanto a investidura, quanto a permanência e o exercício das atribuições não podem estar vinculados à vontade de outrem, para que assim não se estabeleça qualquer nível de dependência entre membros de um poder para com outro.

#### *3.2.1. Ministros do STF*

O atual ordenamento jurídico constitucional estabelece que os ministros da mais alta corte jurisdicional brasileira serão escolhidos (nomeados) pelo Presidente do Executivo, desde que a escolha seja aprovada pelo Congresso Nacional. Assim sendo, a escolha dos ministros do STF remanescem dos tempos da ditadura, quando o regime totalitário indicava, por sua conveniência pessoal – “critério político” – quem haveria de compor aquela Corte, conforme descrito no artigo 101 da Constituição:

“O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, 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.

Parágrafo Único. Os ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.”

Com relação a esse dispositivo constitucional, fica claro que cabe ao chefe do Executivo Federal a escolha dos juizes da mais alta corte nacional, restando apenas a homologação ou não pelo Legislativo. Logo, o requisito da legalidade foi atendido. Entretanto, desprovido está de legitimidade, pois qual o nível de independência que esses ministros têm frente àqueles que os nomearam?

A princípio, sobre o Poder Judiciário não se dever recair nenhuma suspeita de dependência com quem quer que seja, principalmente, por se tratar da Suprema Corte, aquela que deve ser a guardiã do cumprimento da Constituição,

Um exemplo do porquê de se corrigir essa permissividade legal é evitar a repetição do episódio relativo ao Ministro Celso de Mello, parente do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, que se viu impedido de votar no processo sobre a cassação do mandato daquele que o indicou para o STF.

Embora esse fato do Ministro Celso de Mello não represente o maior perigo para a democracia, demonstra claramente o grau de vulnerabilidade (manipulação política) a que está exposto o Supremo Tribunal Federal, principalmente, porque o Legislativo, devido aos “acordos políticos” com o Executivo, acaba sendo orquestrado por um regente, ou seja: o Presidente da República.

E para que o Executivo consiga atingir seus objetivos, fica exposto ao perverso jogo do “toma-lá-da-cá”. Essa tem sido a prática dos últimos governos. Presenteiam-se os “aliados” com ministérios, com a liberação de recursos do “generoso cofre público”, entre outras concessões. Em troca – aparentemente – o governo governa com uma maioria débil e a um custo elevadíssimo: a perda da identidade política.

Destarte, ao que parece, infelizmente, o Judiciário brasileiro ainda convive com um modelo arcaico de escolha de seus membros, que vigia nos tempos de ditaduras constitucionais e que permanece quase incólume até hoje. O Brasil contemporâneo carece de um Judiciário que cumpra inexoravelmente sua função constitucional e que se apresente verdadeiramente como um Poder independente.

### 3.2.2. *Ministros do TCU*

O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, exercido pelo Tribunal de Contas da União, que é um serviço altamente especializado de auditoria (“Art. 70. 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”), não deveria estar sujeito ao controle político e ainda mais ter seus ministros escolhidos por essa via.

Novamente, não se concebeu a isenção necessária para que o TCU pudesse ser um órgão meramente técnico, em razão da previsão legal contida no § 2º do artigo 73 da Constituição:

“Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos:

I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento;

II – dois terços pelo Congresso Nacional”.

Ora, se a atribuição do TCU culmina na apreciação das contas do Presidente da República e se esta for passível de reprovação, muito provavelmente não será levada a termo, pois, primeiramente, o relatório terá que passar pelo crivo (voto) de ministros escolhidos pelo Presidente da República e depois pelos congressistas.

Mormente, ao se examinar o grau de independência dos membros do TCU, escolhidos tanto pelo Presidente de República como pelos Deputados e Senadores, muito dificilmente chegar-se-á a outra conclusão que não passe pelo clientelismo de governos passados e que, há muito pouco tempo, era objeto de reprovação e escárnio pelos que compõem o atual Governo.

### 3.2.3. *Procurador-Geral da República*

O Procurador Geral da República é o chefe do Ministério Público, cargo de vital importância para a democracia, à vista do que diz o *caput* do artigo 127: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

E, por sua vez, também carente de independência, pois como os anteriores, está sujeito à escolha do Presidente da República, embora o § 1º do artigo 127 diga que: “São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional”.



A vista disso, pergunta-se que independência funcional é esta que, dependendo da gestão do Procurador-Geral poderá, por iniciativa (vontade pessoal) do Presidente da República e com o apoio de sua maioria no Senado Federal, pode levá-lo a ser destituído, conforme está previsto no § 2º do artigo 128: “A destituição do Procurador da República, por iniciativa do Presidente da República, deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal.”

Consoante ao que assevera José Afonso da Silva (2003, p. 585), quando defende ampla independência funcional do Ministério Público:

“... os membros do Ministério Público precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções, não sendo privilégios pessoais as prerrogativas da vitaliciedade, a irredutibilidade de subsídio, na forma do art. 39, § 4º (EC-19/98) e a inamovibilidade (art. 128, § 5º, II) que se lhes reconhecem, a todos, nas garantias necessárias ao pleno exercício de suas elevadas funções que incluem até mesmo o poder-dever da ação penal contra membros dos órgãos governamentais”.

E ironicamente entenda-se por “membros dos órgãos governamentais”, inclusive, o Presidente da República que tomou a iniciativa de sua escolha. Assim, surge inevitavelmente a hesitação em crer que será possível a um Procurador-Geral da República ser moralmente livre para promover uma ação penal contra aquele que o nomeou (escolheu)?

### 3.3. Medidas Provisórias

No que tange às medidas provisórias quanto à competência, aos pressupostos para sua edição, à eficácia, à reedição e à jurisprudência do STF, convém destacar inicialmente o comentário do Professor Dezen Júnior (1988, p. 148):

“Medida provisória é ato normativo reservado, pela Constituição, à ini-

ciativa do Presidente da República. É discutível o seu uso por Governadores e Prefeitos, embora a doutrina pareça se posicionar, predominantemente, pela aceitação dessa possibilidade.

Elaborada pelo Presidente sobre pressupostos de urgência e relevância (ambos sujeitos à discussão tanto no Legislativo quanto no Judiciário), a MP tem status de lei ordinária e a peculiaridade de produzir efeitos imediatamente, desde a edição. Provoca revogação a termo da legislação anterior com ela incompatível, mas, se não convertida em lei pelo Congresso nacional, acarreta reconstituição da legislação revogada.

Sua eficácia é limitada a trinta dias, contados da edição. Se não convertida em lei nesse período, perde sua eficácia desde aquele momento. Ou seja, é tida como não existente, e obriga o Congresso a editar decreto legislativo que regulamenta as relações jurídicas formadas sobre seus termos.

A reedição segundo a jurisprudência do STF é inconstitucional se houve votação e rejeição no Congresso. Se, entretanto, não foi votada, e persistir os pressupostos de relevância e urgência, pode haver reedição.

Finalmente, o STF e a doutrina reconhecem diversas limitações ao uso de MP. Assim, não podem ser usadas para disciplinar: matéria reservada pela Constituição, a lei complementar; matérias indelegáveis, nos termos do artigo 68, § 1º; matéria penal; matéria financeira; matéria orçamentária e matéria tributária”.

A despeito disso e conforme a Constituição, o artigo 62 garante, excepcionalmente, ao Presidente da República o poder de legislar por medidas provisórias: “Art. 62.\* 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”.

Muito embora esta garantia esteja positivada, cabe questioná-la quanto ao quesito da legitimidade, pois não se deve admitir, com base na divisão dos poderes de Montesquieu, que um poder invada a competência de outro. No entanto, o Presidente, aproveitando da excepcionalidade prevista ao Art. 62, citado anteriormente, invade excessivamente a competência legislativa.

Em 11 de setembro de 2001, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EMC) nº 32, cujo objetivo era limitar o uso indiscriminado de MPs pelo chefe do executivo. No entanto, na prática, a Emenda não surtiu o efeito desejado, conforme pode ser observado nas tabelas 1 e 2 anexas, que seguem abaixo.

Análise do período antes da aprovação da EMC nº 32/2001:

- no período de 1988 a 1990, quem estava à frente do Governo era o ex-Presidente José Sarney, que editou originalmente 125 MPs, ou seja, 20,2% do total de 619 MPs publicadas de 1988 à 2001, quando da mudança da Constituição sobre o uso das MPs, sendo que 76,8% dessas foram convertidas em lei, com 17,6% de reedições e 7,2% rejeitadas pelo Congresso;

- a partir de 1990 até 1992, foi a vez do ex-Presidente Fernando Collor, que originalmente editou apenas 14,4% do total, obtendo mais sucesso que o Governo anterior, pois converteu em lei 83,1%, com 78,7% de reedições e um maior índice relativa de rejeição maior, ou seja, 12,4% da editadas originalmente;

- entre o período de 1992 a 1994, o Governo foi de Itamar Franco, o Vice de Collor, que foi o campeão de MPs editadas proporcionalmente ao tempo de governo, 142 em menos de três anos, ou seja, mais de 47 por ano e aproximadamente 23% do total editado em 13 anos, sendo que usou e abusou do uso das reedições, ou seja, 255,6% do total inicial, sendo que obteve apenas 50% de MPs convertidas em lei, ou seja, o menor índice entre os cinco governos. Entretanto, obteve o surpreendente índice zero de rejeição, que nenhum outro governo do período em análise conseguiu;

- a partir de 1995 até 1998, o 1º governo do ex-Presidente FHC, cujo número de edições originais foi relativamente menor que os demais, 160 ou 40 por ano, o que equivaleu a 25,8% das editadas até 2001. No entanto, houve um assustador recrudescimento do número de reedições, isto é, 2.449 ou 1.530,6% de aumento desse recurso autoritário e que contribuiu singularmente para o surgimento da PEC 32/2001. Também obteve o excelente índice de 81,3% conversões em lei e apenas uma MP rejeitada;

- no 2º período do Governo FHC, de 1999 a 2001, quando foi aprovada a EMC 32, repetiu-se mais um vez a anterior performance, ou seja, 103 edições originais, com inadmissível percentual de 2.511,7% de reedições, obtendo o recorde de 95,1% aprovadas e convertidas em lei e novamente, apenas, 1 rejeitada.

*Tabela 1 – Medidas Provisórias  
(anteriores à Emenda Constitucional nº 32 de 11.9.2001)*

| EDIÇÕES    | José Sarney      | Fernando Collor  | Itamar Franco    | FHC – 1º gov. | FHC – 2º gov. | Total |
|------------|------------------|------------------|------------------|---------------|---------------|-------|
|            | 1988, 1989, 1990 | 1990, 1991, 1992 | 1992, 1993, 1994 | 1995 à 1998   | 1999 à 2001   |       |
| Originais  | 125              | 89               | 142              | 160           | 103           | 619   |
| Reedições  | 22               | 70               | 363              | 2.449         | 2.587         | 5.491 |
| Aprovadas  | 96               | 74               | 71               | 130           | 98            | 473   |
| Revogadas  | 2                | 5                | 5                | 12            | 4             | 28    |
| Rejeitadas | 9                | 11               | 0                | 1             | 1             | 22    |

Fonte: Casa Civil da Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

Isso contribuiu para criar as condições necessárias para que o Congresso tomasse

a atitude de tentar limitar o uso de medidas provisórias, haja vista os números exausti-

vos de 5.491 reedições e 473 MPs convertidas em lei, no período de 1988 até 11 de setembro de 2001. A solução encontrada foi a aprovação da PEC 32 de 2001, que deveria reduzir radicalmente a iniciativa legislativa do Executivo Federal.

No entanto, não se pode dizer que esse objetivo foi alcançado plenamente, pois, ao contrário do que se esperava, o uso de MPs continuou demasiado para um Poder que não deveria deter originalmente essa prerrogativa.

Isso pode ser visto ao verificar que anteriormente à EMC 32, a média mensal de edições originárias era de 4,42 contra 5,67 do período atual. Entretanto, não se pode negar que a EMC 32 conseguiu uma importante vitória, que foi o fim das sucessivas reedições, a exemplo da Medida Provisória 470, de 11.4.1994, reeditada 89 vezes e só convertida na Lei 10.179, de 06.02.2001.

Não se pode fazer da exceção uma regra, no entanto, o que se verifica contemporaneamente, até por aqueles que antes eram alguns dos maiores críticos do uso de medidas provisórias, é o uso indiscriminado desse desvio de competência, a despeito do Governo Lula que, conforme a tabela 2, abaixo, já editou 60 MPs, depois da aprovação da EMC nº 32, em apenas um ano de governo, sendo que dessas, 31 já foram convertidas em lei e 29 estão tramitando.

O Partido do Presidente Lula, o PT, foi um dos mais ferrenhos opositores ao uso das MPs, mas – ao que parece – vem de-

monstrando ter se esquecido disso, tanto é que o atual Presidente Lula vem concorrendo com o seu antecessor, o ex-Presidente FHC. Já publicou 60 MPs, contra 101 do Governo anterior, o que representa uma média mensal de 4,61 contra 6,73 respectivamente.

Destarte, o uso desmedido da prerrogativa legislativa pelo Executivo Federal vem demonstrando que esse Poder é, na prática, quem mais legisla contemporaneamente. Consoante a essa conclusão, convém destacar parte do artigo de Léo da Silva Alves (2002, p. 13): “Na esfera Federal, quem faz a lei é o Presidente da República. 88,5% dos projetos aprovados na Câmara e 61,7% no Senado saíram do Executivo. Dos 229 projetos de lei apresentados pelos 11 deputados e senadores do Distrito Federal, só um foi aprovado”.

Entretanto, tudo isso só é possível, novamente, graças ao apoio da maioria congressual “conquistado” a um alto custo, a exemplo da denúncia de compra de votos para aprovação da reeleição do ex-Presidente FHC ou das recorrentes liberações de recursos das emendas parlamentares para aprovação das PECs de interesse do atual Governo Lula. Assim sendo, deduz-se que o chefe do Executivo encontrou um Congresso interessado em negociar a prerrogativa de legislar, tanto é que a maioria das iniciativas legislativas convertidas em lei são propostas pelo Governo, ou seja, mais de 90 por cento de todas as propostas legislativas.

*Tabela 2 – Medidas provisórias editadas pelo governo (Posteriores à Emenda Constitucional nº 32 de 11.9.2001)*

| Fernando H. Cardoso<br>2º Governo |      | Luiz Inácio Lula da Silva |      |
|-----------------------------------|------|---------------------------|------|
| 2001/2002                         |      | 2003/2004                 |      |
| Convertidas                       | 83   | Em tramitação             | 29   |
| Prejudicadas                      | 2    | Convertidas               | 31   |
| Rejeitadas                        | 14   | -                         | -    |
| Sem eficácia ou vetada            | 2    | -                         | -    |
| Editadas                          | 101  | Editadas                  | 60   |
| Média mensal                      | 6,73 | Média mensal              | 4,61 |

Fonte: Casa Civil da Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos.

### 3.4. Suplentes de senadores

O Senado brasileiro convive com escândalos vexatórios publicados na mídia nacional, sem que isso gere mudança de atitude ou da legislação. A exemplo disso, as Jornalistas Helayne Boaventura e Paola Lima redigiram uma matéria cujo título era “Senadores sem voto” (CB, 08/02/04, pg 2a), que faz uma radiografia da suplência no Senado Federal:

“Nem escândalos, como o de Mário Calixto, que foi parlamentar sem nunca ter sido, mudam regra de substituição no Senado. Para que ilustres desconhecidos ganhem um mandato, basta um lance de sorte do destino.

Neide Batista, costureira. Remi Ribeiro, deputado estadual. Sandra Melon, mulher de prefeito. Se os nomes hoje não soam familiares aos eleitores brasileiros, com um golpe de sorte, tudo pode mudar. Suplentes dos senadores Augusto Botelho (PDT-RR), Edison Lobão (PFL-MA) e Demóstenes Torres (PFL-GO), eles precisam apenas de um imprevisto para saírem do anonimato político e desembarcarem no Congresso Nacional. Com mandato de oito anos, status de autoridade e salário de R\$ 12,8 mil. Os senadores costumam brincar que o Senado é o que existe de mais perto do céu na terra. E é a esse paraíso que alguns chegam sem ter suado para conquistar sequer um voto. Uma possibilidade concreta. Hoje, há no Senado oito suplentes cumprindo mandato em lugar dos titulares...

A má-vontade dos parlamentares com novas regras de escolha de suplentes revelam a conveniência das atuais normas. A suplência a que cada senador tem direito serve a três interesses. No primeiro caso – admitido nos bastidores pelos próprios senadores – a vaga serve de recompensa aos financiadores de campanha. Colegas

apostam que o empresário João Tenório (PSDB-AL) virou suplente do senador Teotônio Vilela (PSDB-AL) por ser proprietário de uma rede de empresas de alimentos no Nordeste. Com a licença de Vilela, Tenório desfrutava do mandato por quatro meses. O fazendeiro José Eduardo Fleury (PFL) também teria conseguido a suplência pelo mesmo motivo. As generosas contribuições para campanha do senador Demóstenes Torres (PFL-GO)...

As propostas que tentam mudar as regras tramitam no Senado, mas têm vida curta. O Senador Suplicy (PT-SP), por exemplo, tentou fixar que o suplente fosse o segundo candidato mais votado da chapa. O projeto andou lentamente e acabou arquivado. A maior parte das sugestões tenta extirpar do Senado os suplentes que são parentes de senadores ou de políticos conhecidos. Na hora do debate, todo mundo é a favor. O senador Paulo Octávio (PFL-DF) é um dos que reprova a prática. “essa norma cria um vínculo que não é democrático”, critica.

No plenário, porém, os votos não são suficientes para aprovar as propostas. A ministra Marina Silva (PT-AC) fez uma tentativa em 2002. Projeto de sua autoria para impedir a escolha de familiares para a suplência chegou a ser votado no plenário, mas foi derrotado”.

A forma utilizada para escolha dos suplentes de senadores são as mais variadas e esdrúxulas possíveis. Vão desde os “paraquedistas”, como foi o caso do pedreiro João França (Boaventura, 2004, p. 2b):

“Em 1990, Hélio Campos, entrou no PMDB de Roraima às vésperas do prazo final de registro de candidaturas para tentar uma vaga no Senado. Sem tempo para grandes composições políticas, Campos tinha de escolher rápido o nome de seu suplente. Optou pelo humilde pedreiro que refor-

mava sua casa. No dia 25 de abril de 1991, Campos morreu. O pedreiro virou o senador João França, e ficou oito anos no Congresso”.

Outra forma de escolha é a retribuição da “benevolência” dos financiadores de campanha, com a indicação de seus nomes para suplência (Boaventura, 2004, p. 2c):

“Colegas apostam que o empresário João Tenório (PSDB-AL) virou suplente do senador Teotônio Vilela (PSDB-AL) por ser proprietário de uma rede de empresas de alimentos no Nordeste. Com a licença de Vilela, Tenório desfrutava do mandato por quatro meses. O fazendeiro José Eduardo Fleury (PFL) também teria conseguido a suplência pelo mesmo motivo. As generosas contribuições para a campanha do senador Demóstenes Torres (PFL-GO). Outro que chegou no Senado pela vida empresarial foi Valmir Amaral (PMDB-DF), que ganhou seis anos de mandato com a cassação de Luiz Estevão. Amaral está adorando o cargo”.

Tem também a escolha por critério afetivo, como não poderia deixar de ser, dos parentes (Boaventura, 2004, p. 2d):

“...Na legislatura anterior, dois deles se destacaram. O filho do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), ACM Filho, que ocupou o cargo quando o pai renunciou ao mandato. E o pai do deputado Jader Barbalho (PMDB-PA), Laércio Barbalho, que também assumiu a vaga com a renúncia do filho.

Os parentes continuam rondando o Senado. Os senadores Edison Lobão (PFL-MA) e Gilberto Mestrinho (PMDB-AM) preferiram confiar a suplência aos filhos, Edison Lobão Filho (PFL-MA) e José Tomé Raposo (PMDB-AM). O senador Eduardo Siqueira Campos (PSDB-TO) também escolheu a irmã, Telma Siqueira Campos, para a vaga, mas alega motivos políticos”.

E por último, têm-se os casos de mera acomodação política para recompensar os partidos que fizeram aliança, “uma espécie de loteamento do mandato” (Boaventura, 2004, p. 2c): “O senador Gerson Camata, por exemplo, eleito pelo PMDB do Espírito Santo, tem como suplente um representante do PSDB, Marcos Guerra, e outra do PP, Elizete Fassarella”.

Enfim, os critérios são os mais esdrúxulos possíveis. No entanto, convém consultar a Constituição Federal no que tange à eleição dos suplentes de Senadores, inscrita no artigo 46, que estabelece que o Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário, sendo que cada Estado e Distrito Federal terão três Senadores com mandato de oito anos renováveis de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços e que cada Senador será eleito com dois suplentes. Ora, ao observar esse dispositivo legal constitucional na prática, poderá ser depreendida alguma distorção contrária ao espírito da norma, que diz respeito à vontade do eleitor.

Por conseguinte, importa destacar o *caput* desse artigo, quando cita o princípio majoritário, que de forma genérica, é aquele em que a representação, em dado território, caberá ao candidato ou candidatos que obtiverem a maioria absoluta ou relativa dos votos.

No que tange aos Senadores e aos seus suplentes, o princípio majoritário manifesta-se por maioria relativa, pois não há segundo turno para candidatos ao Senado, diferentemente da maioria absoluta que é exigida para a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República (art. 77), do Governador e Vice-Governador de Estado e Distrito Federal (art. 28 e art. 32, §2º) e do Prefeito e Vice-Prefeito Municipal (art. 29, II). A eleição de Senadores no Brasil, devido a maioria relativa de votos, não garante ao eleito a maioria de votos e portanto torna vulnerável a tese de representatividade do Estado, que na prática pode ter recebido votos suficientes para ser representante de um bairro, dado a pulverização de mui-

tos candidatos sem expressividade política e eleitoral.

Outro ponto de fundamental importância para análise da temática da eleição dos suplentes de Senadores foi levantado pelo Senador Bello Parga, do PFL do Maranhão, quando da apresentação de sua proposta de alteração da legislação sobre esse tema (1999, p. 12808) :

“A Constituição Federal estabelece em seu art. 46, § 3º, que “Cada Senador será eleito com dois suplentes”. No entanto, a legislação infraconstitucional que trata do assunto é anterior à promulgação da Carta de 1988.

A Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, que institui o Código Eleitoral, editada, ainda, sob a égide da Constituição Federal de 1946, prevê apenas um suplente de Senador, ao dispor em seu art. 91, § 1º, que “O registro de candidatos a Senador far-se-á com o do suplente partidário”. Por sua vez, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, é omissa quanto à escolha e registro de suplentes de Senador.

Por conseguinte, o assunto está mal disciplinado pela legislação eleitoral, seja em razão de sua superação por uma nova ordem constitucional, no caso, o vetusto Código Eleitoral, a Lei nº 4.737, de 1965, seja pela omissão na legislação editada recentemente, como se pode constatar na Lei nº 9.504, que regula o processo eleitoral”.

Consoante a essas indagações, também faz mister destacar parte do discurso proferido pelo Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores de São Paulo, quando da apresentação de outro Projeto de Lei, que muito bem expôs a problemática do processo de escolha dos suplentes de Senadores (1995, p. 19801):

“No Brasil, Sr. Presidente, o suplente de Senador é partidário, e o registro do candidato ao Senado é feito com o de suplente partidário. A fina-

lidade da suplência partidária é assegurar a eleição do candidato eleito com o Senador. A suplência, entretanto, é necessária ao equilíbrio do partido.

No presente projeto, a idéia não é resgatar o instituto da sublegenda, criado na vigência do Decreto-Lei nº 1.541/77 e revogado pela Lei nº 7.551, de 12 de dezembro de 1986. Tal tentativa implicaria em infração ao dispositivo constitucional que determina que os Srs. Senadores sejam eleitos em obediência ao princípio majoritário. A sublegenda, a nosso ver, traz, na verdade, uma “proporcionalização”, deformando o modelo majoritário.

O que se pretende é que os suplentes, definidos juntamente com os candidatos ao Senado na convenção, sejam igualmente eleitos pelo povo, como ocorre com os titulares do mandato de Senador.

O voto só será considerado válido se o eleitor escolher por sufrágio direto o titular e seus dois suplentes partidários. Dessa forma, ficará descartada a possibilidade de competição entre titulares e suplentes.

Ocorre que, na maioria das vezes, o eleitorado desconhece os suplentes de seus candidatos ao Senado e são surpreendidos quando há afastamento do Senador eleito, permitindo a convocação do suplente para preencher aquela vaga. Dessa forma, a representatividade almejada pelos eleitores à época das eleições acaba por ficar distorcida, visto que os suplentes passam a representar um Estado-membro, ou o Distrito Federal, independentemente da anuência popular. Aliás, muitas vezes o suplente de determinado Senador pode ser alguém a quem a população do Estado que representa não desejava delegar poderes para representá-lo, tampouco para legislar. Mas o instituto da suplência partidária eleita de forma indireta confere ao suplen-

te tais poderes, o que no nosso entender excede a soberania popular que rege o processo eleitoral brasileiro.

Cumpra-se nos ressaltar que, embora a Constituição Federal determine que cada Senador seja eleito com dois suplentes (CF, art. 46, § 3º), não estabelece que a eleição do Senador implique, automaticamente, na eleição de seus suplentes, contrariamente ao que disciplina expressamente na eleição do Presidente e Vice-Presidente da República (CF, art. 77, § 1º).

A sugestão ora apontada ainda é insuficiente para solucionar as distorções existentes em nosso sistema eleitoral; tampouco encerra as discussões que envolvem a representação política e das minorias partidárias, mas acreditamos que irá contribuir para a redução da tendência oligárquica no interior dos partidos políticos.

*... Haverá a possibilidade de aperfeiçoamento do presente projeto, obviamente, no intuito de tornarmos mais legítima a representação dos 81 membros do Senado Federal. Lembramos que, da forma agora proposta, entre os dois candidatos e o suplente haverá uma disputa, sendo que o primeiro suplente será o mais votado. Caberá ao eleitor, para tornar válido o seu voto em relação ao titular, fazer a opção entre o primeiro e o segundo suplentes”.*

Destarte, mesmo diante das manifestações contrárias dos próprios pares, da mídia e até mesmo da opinião pública, ainda assim, esse processo de escolha dos suplentes de senadores ainda prevalece. Logo, o exercício da suplência, sem a devida legitimidade auferida nas urnas, poderá comprometer a eficácia do mandato.

#### 4. Considerações finais

Nem Montesquieu, nem tampouco Rousseau imaginaram que, passados alguns séculos, uma carta magna se aproximaria tanto dos ideais democráticos como a atual Cons-

tituição brasileira. No entanto, a julgar pela realidade contemporânea desse mesmo País, muito provavelmente esses pensadores estariam desolados com a distância entre a letra e a prática.

A exemplo de como estariam aqueles pensadores, a sociedade brasileira também anda desolada e reclama dispositivos constitucionais não apenas legais, mas dotados de legitimidade, para que essa se sinta representada. Não adianta apenas leis. Necessário é que sejam cumpridas por todos indistintamente.

Assim sendo, há um desconforto constitucional, que resulta em matéria para que os agentes políticos se debruçam em busca de adequá-la ao espírito de modernidade proposto a partir da Constituinte de 1988.

E para que isso aconteça, mudanças são requeridas tanto do povo como de seus representantes. O povo precisa melhor aprender o exercício do voto e os agentes políticos, por conseguinte, representarem legitimamente os interesses desse povo.

Destarte, o voto secreto dos parlamentares; o processo de escolha, pelo Presidente da República, de autoridades públicas de outros poderes; o uso abusivo da prerrogativa de legislar pelo Chefe do Executivo Federal e o processo de escolha dos suplentes de Senadores são alguns dos dispositivos constitucionais questionáveis do ponto de vista da legitimidade e, por conseguinte, passíveis de ajustes para se adequarem ao sentimento dominante dessa Nação.

#### Referências

ALVES, Leo da Silva. Quanto Custa o Processo Legislativo? Consulex: Revista Jurídica, Ano VI – nº 135, p. 12-17, agosto de 2002.

BARBOSA, Ruy. 1849-1923. Conferências: as ruínas da Constituição. IN: Trabalhos Diversos, Rio de Janeiro: Fundação Casa Ruy Barbosa, 1991, p. 63.

Rio de Janeiro: Fundação Casa de Ruy Barbosa, 1991, v. 40 t. p. 63-119.

BOAVENTURA, Helayne e LIMA, Paola. Senadores sem voto. CB. Edição 8 de fevereiro de 2004. p. 2 a., 2b, 2c, 2d.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo. Malheiros Editores. 10 edição, 12ª tiragem. 2003.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Brasília. SEEP/SF. 2003. Atualizada até a Emenda Constitucional 39.

DEZEN JUNIOR, Gabriel. *Direito Constitucional*. Brasília. Vestcon, 1998. 7ª edição.

DUVERGER, Maurice. *Les Partis Politiques*, 2ª ed., p. 464.

KELSEN, Hans. *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, 2ª Ed. p. 3-13

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 4ª edição, SP, 1989, p. 79.

PARGA, Belo. Discurso proferido sobre “alteração da legislação sobre processo de escolha dos suplentes de senadores”. *DSF*, 25 de maio de 1999, p. 12808.

PEREIRA, Eitel Santiago de Brito. *Revista de Informação Legislativa* nº 158. SF. Brasília. abril-Junho/2003.

SCHMITT, Carl. 1888 - *La defensa de la constitucion: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguardia de la constitucion*; prologo por Pedro de Vega; Traducion directa des alman por Maunel Sánchez Sarto - Madrid Tecnos 1983 - p. 251.

SCHMITT, Carl. 1888 - *Légalité, légitimite* / par Carl Schmitt; introduction para William Gueydan de Roussel; traduction par William Gueydan de Roussel; Paris, 1936, p. 102.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo. Malheiros, 2003.

ROUSSEAU, Jean J. *Du Contrat Social*, p. 128.

RUDY, Jefferson. *O Suplente de Pedreiro*. *Correio Brasiliense*. Edição 8 fevereiro de 2004. p. 2.

SUPLICY, Eduardo. Discurso proferido sobre a “alteração da legislação sobre processo de escolha dos suplentes de senadores”. *DCNI*, 3 de março de 1995, p. 19801.

VEDEL, George. *CF, Droit Administratif*, Paris: Presses Universitaires de France, 1973, p. 324.