

DA ORIGEM DO PODER À ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NO LEGISLATIVO

Marielen Borges Lemos

*Graduada em Direito pelo UNIARAXÁ
Advogada*

Este trabalho concerne ao estudo da origem e formação do Poder, do nascimento e estrutura de um Estado, da necessidade de uma separação de “poderes”, da produção da norma jurídica, dos instrumentos de controle da administração pública pela sociedade, dos princípios constitucionais e do relacionamento entre o Executivo e o Legislativo, enquanto funções do Estado.

O Poder denota capacidade de ação e posse de meios concretos de coerção, ou seja, determinação de condutas e comportamentos.

J. Burdeau define a origem e finalidade do Poder, da seguinte forma: “é uma força, nascida da vontade social, destinada a conduzir o grupo na obtenção do bem comum e capaz, sendo necessário, de impor aos membros (do grupo) a atitude determinada”.

O Poder se formou, sujeito naturalmente a todas as vicissitudes, irresistivelmente se impondo aos primeiros grupos humanos como uma necessidade vital. As necessidades do grupo determinaram a divisão ou delegação do poder, a sua especialização e adaptação à existência da sociedade.

O Estado apareceu como a forma política que acompanha a convivência, dando direção, organização e governo. Responsável por editar as normas gerais a que a sociedade deve obediência, a aplicar estas mesmas normas através da administração e da jurisdição, deu forma à sociedade.

Acertadamente, o jurista **Louis Le Fur** define o Estado como: “a reunião, sobre um território determinado, de um grupo humano obediente a uma autoridade independente incumbida de assegurar o bem comum do grupo”.

O Estado é a manifestação do político. O homem é um ser constituinte social e político. A convivência e a coexistência não podem realizar-se sem forma política. O social não se mantém sem o político.

A sociedade política, das varias formas de sociedade, é a que permite a realização da totalidade do ser humano, e concilia o objetivo dos demais grupos sociais, em função de um fim comum a atingir.

Como fenômeno histórico, o Estado pode ser reduzido a tipos fundamentais que mantêm uma continuidade histórica e o conhecimento de um influir sobre os outros, levando-se em consideração os três elementos caracterizadores do Estado: povo, território e governo soberano.

O povo é o sujeito e o destinatário do poder político que se institucionaliza. Uma vez eliminado o Estado, desaparece o povo como tal.

O território é a base geográfica do Estado. Não se conhece nenhum ente estatal sem território. É a parcela do globo terrestre que se encontra sob a jurisdição do Estado. É limitação espacial da soberania.

Governo Soberano é “o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o Poder Absoluto de auto-determinação e auto-organização emanado do povo. Não há e nem pode haver Estado independente sem soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontestável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes do Estado”.¹

E o poder político encerra em si as funções de editar as normas gerais a que a sociedade deverá obediência, de aplicar estas mesmas normas através da administração e da jurisdição, dando forma à sociedade.

O poder político é essencialmente uma vontade. Nas democracias, ele é a vontade da maioria para realizar o bem público. Nas democracias clássicas, essa vontade é a que os governantes, escolhidos pelo povo, realizem, de acordo com a Constituição, o que eles próprios entendem por bem público. Nas democracias contemporâneas, é a de que os governantes, eleitos pelo povo, realizem o que o próprio povo entende ser o bem público.

Nas Monocracias ou ditaduras, é a vontade dos governantes, sem a obediência a qualquer Constituição ou lei elaborada pelo povo através de seus representantes.

O Estado, enquanto pessoa jurídica pública, compõe-se segundo a forma que constitucionalmente adota, de uma pluralidade de órgãos e agentes públicos os quais exercitam o poder tomando decisões diversas, em conformidade com as competências que lhes são atribuídas pela ordem jurídica, seja no plano constitucional, seja no plano legal.

É fundamental o caráter inabdicável, obrigatório ou necessário da participação de todo indivíduo numa sociedade estatal.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. p. 55

O Estado pode ser definido como vínculo político ou como governo: em qualquer um desses sentidos é a vinculação da autoridade pública à população que está em seu território, obrigada a obedecer a ele.

O poder do Estado, na pessoa de seu titular, é indivisível; a divisão só se faz quanto ao exercício do poder, quanto às formas básicas de atividade estatal.

Ocorre tão-somente divisão de objeto, das tarefas, dos trabalhos e assuntos pertinentes à ação do Estado, em suma, na boa linguagem jurídica, divisão de competência e não do poder do Estado propriamente dito.

A separação das funções estatais, a limitação do poder e garantia dos direitos fundamentais, segundo o critério funcional “a célebre Separação de Poderes”, consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam: Legislação, Administração e Jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra “A Política”.

Divisão de poderes é a forma constitucional de organização política dos Estados democráticos em que as tarefas de governo são cumpridas por três órgãos independentes e harmônicos entre si - o legislativo, que elabora a lei; o executivo, que executa a lei; o Judiciário, que administra a lei. Essa divisão limita as possibilidades de abuso de poder, porque exige a sanção dos três órgãos para o exercício do governo, isto é, do poder legítimo e institucional encarregado de conduzir as atividades do Estado. Essa forma de organização política é inerente aos Estados de Direito.

A separação dos poderes expirou, desde muito, como dogma da ciência. Foi dos mais valiosos instrumentos de que se serviu o liberalismo para conservar na sociedade seu esquema de organização do poder.

“Entretanto, não só reconheceu **Montesquieu** a inevitabilidade de legítimas interferências recíprocas, como se capacitou da imperiosa necessidade de andarem os poderes de concerto, visto que seu repouso ou imobilidade, qual seria de desejar, é contrariado pelo ‘movimento necessário das coisas’² .

Admitiu nesses poderes duas faculdades: a de impedir e a de estatuir. Consiste a faculdade de estatuir em ordenar por si mesmo ou corrigir o que há sido ordenado por outrem. A faculdade de impedir compreende o direito de anular uma resolução.

Firma assim **Montesquieu** o sistema de freios e contrapesos.

² BONAVIDES, Paulo, *Teoria do Estado*. p. 161

Ao poder executivo confere **Montesquieu** participação legislativa por sua faculdade de impedir. A ausência dessa o privaria de suas prerrogativas, fazendo do legislativo um despotismo brutal, com força para abater os demais poderes.

Recusando ao legislativo qualquer parte na execução, consagra-lhe **Montesquieu**, todavia, o direito de examinar o modo por que se executam as leis por eles elaboradas, posto que o faça de maneira um tanto ambígua, rodeando essa faculdade de cautelas destinadas a prevenir que a ação fiscalizadora do corpo legislativo se transforme em julgamento da conduta dos titulares do poder executivo.

Hoje, segundo **MEDAUAR, Odete**, “embora, maioria dos ordenamentos se mantenha o princípio da separação dos poderes, a fórmula originária não se ajusta totalmente à realidade político-institucional dos Estados. Alguns dados demonstram isso. Com o advento do Executivo eleito diretamente, não mais se justificaria a supremacia do Legislativo, pois haveria a situação de opor representantes do povo contra representantes do povo. Por outro lado, a ampliação das funções do Estado e a exigência contínua da adoção de medidas no âmbito econômico e social impõem atuação mais rápida, portanto, incompatível com a lentidão do processo legislativo. Daí a supremacia real do Executivo em todos os países na atualidade; o Executivo passou a ter atividade legislativa intensa, inclusive por atribuição constitucional de poder legislativo, como é o caso das medidas provisórias. Além do mais, verifica-se neste fim de século realidade dotada de maior complexidade em relação à época de **Montesquieu**; muitas instituições são dificilmente enquadráveis em algum dos três clássicos poderes, como é o caso do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.”

Com a perda gradativa da pureza de cada uma das funções, é lícito afirmar-se que o nome da função de cada um dos poderes é o daquela que ele exerce preponderantemente sobre as outras, que ele cumpre a título minoritário e que não corresponde ao modelo preconizado.

Quanto ao grau de penetração do Estado na vida social, faz-se necessária uma breve análise dos regimes totalitário, liberal e social.

Totalitário é o regime em que o Estado absorve e subordina os interesses dos indivíduos aos interesses da coletividade, adotando, como forma de governo, a ditadura pessoal ou de grupo.

Liberal é o regime em que o Estado se firma na liberdade, não se encontrando subordinado a restrições ou sujeito a um mando.

O sistema socialista, os interesses da sociedade sempre sobrepujam os interesses individuais, mesmo que, para isso, devam ser os direitos de propriedade e os de comércio restritos e limitados, a fim de que impeçam a exploração e as dificuldades da vida dos próprios indivíduos.

"A classificação do Estado mais conhecida é aquela que remonta aos gregos, que catalogaram as Constituições em monárquicas, aristocráticas, democráticas, segundo o número de governantes. Assim sendo, monarquia significa o governo de um só; aristocracia, o governo de alguns; e democracia é a que atribui o poder a todo povo"³.

O parlamentarismo, o presidencialismo e o marxismo destacam-se como os principais tipos de governo.

"Em razão das combinações que se podem adotar na maneira como os poderes se relacionam dentro do Estado acabam por surgir três configurações fundamentais. Uma informada pela grande ascendência assumida pelo Legislativo: parlamentarismo. Outra por uma divisão bastante rígida e estanque de funções: presidencialismo. E outra ainda de grande confusão entre as funções em razão da ascendência de um elemento externo, o partido político único: o marxismo"⁴.

A característica fundamental do Parlamentarismo é a de manter o Governo numa relação de subordinação ao Parlamento, caracteriza-se através da responsabilidade política, do dever que tem o Ministro de demitir-se, deixando o poder, no caso de perda de apoio da maioria parlamentar.

No Parlamentarismo verifica-se o deslocamento de uma parcela da atividade executiva para o Legislativo, fortalece-se a figura do parlamento que, além da atribuição de inovar a ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional, passa a desempenhar, também, função executiva.

O presidencialismo é um sistema político em que as funções e poderes de chefe de governo e de Estado se reúnem numa só pessoa e no qual o executivo, o legislativo e o Judiciário são independentes entre si e funcionam em harmonia.

Adotado sob formas variadas em muitos países, o presidencialismo tem, como base doutrinária, a política de separação e controle recíproco dos poderes.

O Marxismo pode ser entendido em função de duas idéias principais: a de colegialidade e a de unicidade. É pelo estudo da URSS que melhor podemos compreendê-lo.

Neste sistema, também há um órgão denominado "*presidium*" a quem cabe promulgar Leis, no intervalo entre uma sessão e outra, as quais, posteriormente, são submetidas ao Soviete Supremo para confirmação.

Também existe um Conselho de Ministros, com amplíssimas

³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. p. 46

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. p. 83

competências dentre as quais sobreleva a de administrar a economia do país, toda ela nas mãos do Estado. Neste Conselho destaca-se a figura do Primeiro-Ministro.

Toda esta estrutura é envolta por outra linha de poder que é dada pelo Partido Comunista que exerce, de direito e de fato, a verdadeira chefia política do Estado.

Existem núcleos do partido distribuídos por todas as camadas da organização estatal, que fiscalizam e dirigem os órgãos do Estado que dependem deles.

Neste sistema, vê-se uma organização bastante complexa, formada por duas linhas principais: a dos órgãos estatais e a resultante da organização partidária.

A ideologia do partido aponta para o princípio da unidade, tanto de ideais quanto de organização. Rejeitam-se as idéias não firmadas com o pensamento dominante e o seu princípio de organização é o centralismo democrático.

Do ponto de vista da distribuição geográfica do poder, temos o Estado Unitário, Federação e Confederação.

No Estado Unitário, há somente um governo e as circunscrições administrativas em que possa ser dividido, serão dirigidas por funcionários públicos ou delegados do governo central, não cabendo a sua escolha aos cidadãos residentes nas mesmas circunscrições, como nos casos dos estados compostos federados e confederados.

A federação mantém em suas mãos toda soma de poderes, outorgando simplesmente aos Estados Federados certa autonomia administrativa e política, em virtude da qual dirige seus serviços, possui seu governo escolhido entre os cidadãos fixados ou residentes nos seus limites territoriais. É a forma tradicional de aliança política entre nações ou Estados autônomos que se submetem em caráter permanente a autoridade de um governo central. E se difere do Estado Unitário, onde não há fracionamento de administrações, estando todas elas subordinadas diretamente à administração central ou geral.

Confederação é a reunião de vários estados livres e independentes, administrativamente autônomos, para que constituam um governo único, escolhido por todos eles, que dirija a política da confederação, interna e externamente, sem quebra da autonomia por eles mantida. Opõe-se ao Estado simples ou unitário. A união dos Estados, segundo as circunstâncias, diz-se real ou pessoal.

No Brasil, os poderes políticos agrupam-se consoante a natureza de funções que lhes são atribuídas, sob uma tríplice manifestação: Executivo, Judiciário

e Legislativo. Autônomos, agem harmoniosamente, procurando, cada um dentro da esfera de ação que lhe é traçada por Lei, cumprir desígnios que constituem sua missão, e que são os próprios desígnios do Estado.

O Brasil é uma República Federativa formada por 26 Estados e o Distrito Federal, governada pela Constituição de 1988, a sétima desde a Independência. A Constituição define os direitos e deveres dos cidadãos e a forma de organização do Estado. Ela estabelece as funções superiores - legislar, administrar e julgar, que devem ser exercidas por meio da ação combinada dos três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

A Carta que regulamenta a sociedade brasileira atual foi promulgada no dia 5 de outubro de 1988. Ela afirma a independência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e define a Federação do Brasil como um Estado democrático e de direito, ou seja, reconhece a soberania popular e a submissão do administrador à lei.

Na República, o chefe do poder executivo é escolhido ou eleito pelo povo. O dirigente do Estado é um representante do povo desde que, por sua livre vontade e escolha, é levado ao posto ou cargo .

“A história do Brasil não tem sido exatamente uma história de Direito, mas uma história de gritos: grito da independência, grito da República ... Mas a história é dinâmica, mutável, perene em sua marcha em direção aos ideais. E o ideal republicano é maior que a realidade particularista de eventuais governantes. A República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, está posta. E não apenas na norma constitucional, mas no passado da aspiração dos publicistas de ontem, dos republicanos de hoje, das perspectivas para o amanhã. Ao cidadão a tarefa de torná-la o seu dia mais benfazejo”⁵.

Desde a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, adota o Brasil o sistema federativo, sob regime representativo. A Constituição Federal de 1.946, sem afastar-se dos princípios adotados, estabeleceu em seu Art. 1º: “Os Estados Unidos do Brasil, mantêm, sob regime representativo, a Federação e a República. Todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido”.

A Constituição Federal de 1988, no Título I, dos princípios fundamentais, Art. 1º, dispõe:

“A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I – Soberania;

⁵ ROCHA, Carmem Lúcia Antunes, *República e Federação no Brasil*. p. 158

- II – A Cidadania;
- III – A dignidade da pessoa humana;
- IV – Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – O pluralismo político. (...)

É a qualidade da indissolubilidade do vínculo entre as entidades componentes da Federação Brasileira que torna a União (Art. 18 CF) um todo e instrumentaliza a condição de elo firmado e afirmado entre os componentes federativos (União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios).

Embora praticamente autônomos, estes três poderes agem harmonicamente, procurando, cada um dentro da esfera de ação que lhe é traçada por Lei, cumprir os desígnios que constituem sua missão, e que são os próprios desígnios do Estado.

Conforme dispõe a nossa constituição no seu Art. 1º, parágrafo único: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

E, ainda, no Art. 2º, especifica que “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

No Brasil, o Executivo é monocrático, ou seja, é representado por apenas um indivíduo, na pessoa do presidente, governador ou prefeito. O regime de governo é presidencialista: o presidente acumula as funções de chefe de Estado e de governo e não depende da confiança do Legislativo para permanecer no cargo. O presidencialismo e o regime republicano são referendados pelos brasileiros em plebiscito realizado em 21 de abril de 1993.

No sistema federativo brasileiro, o exercício do poder executivo cabe ao presidente da república e seus ministros de Estado, no âmbito da União; aos governantes e seus secretários, nos Estados e no Distrito Federal; e aos prefeitos e seus secretários, nos municípios. Os chefes do executivo são eleitos em sufrágio universal direto e secreto para mandato por tempo determinado. As atribuições e responsabilidades do presidente e do vice-presidente são definidas na constituição federal; dos governadores, na constituições estaduais; e dos prefeitos, na lei orgânica dos municípios.

As funções do poder executivo federal, previstas na constituição, são numerosas, complexas e compreendem grande parte das atribuições da União. Entre elas destacam-se: executar as leis e expedir decretos e regulamentos; prover cargos e funções públicas; promover a administração e a segurança públicas; emitir moeda; elaborar o orçamento e os planos de desenvolvimento econômico e social nos níveis nacional, regional e setoriais; exercer o comando supremo das forças armadas; e manter relações com Estados estrangeiros.

Além das amplas e abrangentes funções executivas, o presidente tem poder legislativo em alguns casos, como veto a leis aprovadas pelo Congresso Nacional e a edição de medidas provisórias com força de lei de aplicação e execução imediatas. Essa intromissão nas funções do legislativo, porém, representa um avanço em relação aos preceitos vigentes durante o regime militar de 1964, quando o legislativo praticamente perdeu a tarefa de elaborar leis, o Congresso foi fechado duas vezes e muitos parlamentares tiveram os direitos políticos cassados e perderam seus mandatos. Em plebiscito realizado em 1993, os eleitores confirmaram os poderes constitucionais do executivo. Chamados a escolher entre dois sistemas de governo, parlamentarismo e presidencialismo, e duas formas de governo, república e monarquia, os cidadãos mantiveram o regime em vigor.

Michel Temer, discorrendo acerca do presidencialismo diz que: “embora administrar seja a função típica, o executivo tem outras atribuições. Uma delas, relevante, é a expedição de atos com força de Lei: os decretos – leis (Art. 55); outra, de natureza política, consiste em sua participação no processo legislativo, pela iniciativa, sanção, veto e promulgação das leis, bem como de deflagrador do processo de emenda à Constituição (Art. 47, 11).

O exame do Art. 84 da CF revela que o Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo. Como Chefe de Estado, o representa nas suas relações internacionais (Art. 84, VII, VIII, XIX e XX). Como Chefe de Governo representa o Estado nos seus negócios internos, tanto os de natureza política (participação no processo legislativo) como nos de natureza eminentemente administrativa (Art. 84, I, II, III, V, VI, IX a XVIII e XXIII a XXVI)”.

Na esfera do Poder Executivo, o Governo Estadual é encarregado da administração de cada uma das unidades da federação. A chefia desse poder cabe ao governador, auxiliado pelo vice-governador e secretariado. O mandato dos governantes, como o do presidente da República, é de quatro anos. A estrutura dos governos estaduais se assemelha à do federal, mas varia segundo as constituições dos Estados.

A constituição define o município como entidade autônoma, com autoridade sobre sua organização, administração e arrecadação de impostos. O Poder Executivo municipal é exercido pelo prefeito, com o auxílio do vice-prefeito e secretários, com mandato de quatro anos.

O Poder Legislativo é organizado em três níveis: (federal, estadual e municipal), elabora as leis que regulam a vida pública, as ações do Poder Executivo e serve de parâmetro para o Poder Judiciário. O Poder Legislativo é o principal fiscal do Poder Executivo, aprova as contas do Judiciário e também tem o poder de juiz, como nos casos em que decide pela cassação de um de seus membros.

As casas Legislativas são organizadas em três instâncias: a mesa, as comissões e o plenário, que é soberano para qualquer decisão do Legislativo. Nas votações, a atuação de cada um dos parlamentares é influenciada por vários fatores, como o programa do partido político ao qual é filiado e os compromissos assumidos com as chamadas bases eleitorais, ou seja, os interesses dos grupos específicos que ajudam a elegê-lo. A mesa tem funções administrativas sobre o funcionamento da Casa, e seu presidente organiza a pauta das reuniões do Legislativo, decidindo que assuntos serão examinados pelo plenário. A mesa do Congresso Nacional é presidida pelo presidente do Senado.

No sistema brasileiro, o poder legislativo é exercido pelo Congresso Nacional no âmbito federal, pelas assembléias legislativas nos Estados federados, e pelas câmaras municipais ou de vereadores, nos municípios.

A Constituição de 1988 devolveu ao Congresso Nacional a representatividade e o poder de controlar o executivo, perdidos durante a vigência do regime militar, iniciado em 1964. Nesse período, o legislativo tinha papel meramente avalizador das ações do executivo que, mediante mecanismos como decreto-lei e a aprovação de projetos de lei por decurso de prazo, exercia a real função legisladora. A partir de 1988, o legislativo tornou-se de fato a instância de representação popular e a tribuna de discussão, de negociação política dos grandes temas que interessam ao conjunto da sociedade brasileira.

Para garantir a independência do Legislativo, os parlamentares, ao serem investidos de mandato, não podem ser processados por seus votos ou discursos, nem presos ou processados por crime comum, exceto se pegos em flagrante por crime inafiançável (nesse caso, só podem permanecer presos ou ser processados com autorização da Casa a qual pertencem). A renúncia de parlamentares submetidos a processos que possam levar à perda do mandato terá seu efeito suspenso até as deliberações finais. Os parlamentares não podem exercer função e emprego vantajosos - como em empresas públicas ou que se relacionem com estatais - que os tornem vulneráveis na atividade de fiscalizadores.

Quando os canais competentes propõem uma lei, deflagra-se o processo legislativo da tramitação, cujas fases e duração variam de acordo com as propostas. Normalmente, o trajeto seguido por um projeto de lei passa primeiro pelas comissões temáticas e, depois, vai para o presidente de Mesa, que o coloca em plenário. Uma vez aprovado, pode precisar ou não da sanção do chefe do Executivo. Caso algo seja vetado por ele, cabe ao Congresso analisar e manter ou derrubar esse veto. Existem vários tipos de lei.

O Tribunal de Contas é o órgão auxiliar do Legislativo federal, estadual e municipal, para fiscalização e orientação relativas à irregularidade na administração

dos recursos públicos. O Tribunal de Contas da União (TCU) avalia e emite parecer sobre a prestação de contas anual do presidente da República e julga prestações de contas dos administradores de dinheiro, bens e valores dos órgãos públicos, inclusive das fundações e entidades mantidas por verbas estatais. Também fiscaliza os atos de admissão de pessoal e as contas de pessoas que tenham causado perda ou sejam suspeitas de irregularidade envolvendo patrimônio ou dinheiro público.

O TCU é formado por nove juizes, três escolhidos pelo presidente e seis pelo Congresso. Os tribunais de contas estaduais (TCEs) são regulamentados pelas respectivas constituições mas só podem ter sete conselheiros. Cuidam das contas de todos os municípios. Apenas São Paulo e Rio têm Tribunal de Contas do Município (TCM).

A Lei – preceito escrito – é formulada solenemente pela autoridade constituída em função de um poder, que lhe é delegado pela soberania popular, que nela reside a suprema força do Estado.

Os atos decretados pelo Estado com forma e valor de Lei, inconfundível com as Leis votadas pelo Legislativo e executadas pelo Executivo, acaba por forçar a interpretação entre os campos de atuação do Legislativo e do Executivo.

A descentralização da atividade legislativa no Brasil manifesta-se, como em todo lugar, alterando o perfil do Legislativo ora no poder Judiciário, Social e Executivo. Entretanto, o que saiu mais beneficiado foi o Executivo.

Na nossa Constituição, a competência do Poder Executivo concernente ao Poder Legislativo são amplas como as Medidas Provisórias com força de Lei; proposição de Emenda à Constituição; iniciativa de Leis Complementares e Ordinárias sobre determinadas matérias; elaboração de Leis Delegadas, poder de veto e convocação do Congresso Nacional; decretação de Intervenção Federal, de Estado de Defesa e de Estado de Sítio.

A Lei Complementar trata de assuntos considerados fundamentais pela Constituição. Pode ser proposta pelo presidente, qualquer parlamentar, comissões do Legislativo, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, procurador-geral da República e, ainda, por 1% do eleitorado nacional, distribuído em cinco Estados com no mínimo 0,3% dos eleitores de cada um. É aprovada por maioria absoluta (metade mais um) dos membros das duas Casas do Congresso ou assembléias e está sujeita à sanção presidencial.

A Lei Ordinária difere da lei complementar quanto ao “*quorum*” necessário à sua aprovação, que é de maioria simples, e tipo de assunto. Pode ser aprovada sem prazo ou em regime de urgência, se for solicitado pelo Executivo. Um exemplo clássico de lei ordinária é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, projeto que fixa como a União pode gastar. É proposta pelo Executivo e deve ser aprovada

antes de começar o ano em questão.

A Lei Delegada é proposta e redigida apenas pelo Executivo sob autorização do Congresso e não pode tratar de temas como organização do Judiciário, direitos individuais e políticos, direito eleitoral ou o orçamento. Um exemplo de lei delegada é a usada durante o Plano Cruzado, no governo Sarney, para confiscar o gado no pasto.

O Decreto Legislativo compreende as deliberações em que se consagra uma medida qualquer de caráter administrativo ou político do Congresso Nacional. É de competência apenas do Legislativo, nos três níveis (federal, estadual e municipal) e sua aprovação exige maioria simples. Este não se confunde com a lei e não tem por função estabelecer direito novo, nem possui a natureza e caráter orgânico, que é elementar na lei, embora se exteriorize sob a mesma forma.

A Medida Provisória, criada pela Constituição de 1988 em substituição ao decreto-lei. É um ato do Executivo com força de lei que entra em vigor quando editado. Precisa ser avaliado pelo Congresso em 60 dias e aprovado por maioria simples, senão perde a validade.

Até a Emenda Constitucional 32, de 11/09/01 estava havendo edição exagerada de medidas provisórias inconstitucionais por ausência dos pressupostos de "relevância" e "urgência". Com isso ocorreu a usurpação das funções do Legislativo, resultando, faticamente, em concentração de poderes Legislativos e Executivos em um só ramo de governo. Ocorreu, ainda, o esvaziamento do poder fiscalizador do Congresso Nacional (orçamento e Tributação do povo). Com o crescimento desproporcional impróprio e perigoso da força política do Executivo, colocou em risco a democracia pela perda do equilíbrio entre os poderes.

Cléve Clemerson Merlin assinala que "a missão do jurista hoje é a de adaptar a idéia de **Montesquieu** à realidade constitucional de nosso tempo. Nesse sentido, sempre aparelhar o Executivo, sim, para que ele possa, afinal responder às crescentes demandas sociais. Mas, cumpre, por outro lado, aprimorar os mecanismos de controle de sua ação, para o fim de torna-los (os tais mecanismos) mais eficazes".

O festival de medidas provisórias promovido pelos governos, gerou imensa insegurança política, no país, pois podiam ser revogadas a qualquer instante. Era um desafio para os juizes encarregados de decidir com base na legislação, saber quais Leis, estavam em vigor no Brasil.

As comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são uma das formas de o Poder Legislativo exercer sua função fiscalizadora. São comissões especiais e temporárias do Senado, da Câmara ou mistas, com poderes de investigação

próprios das autoridades judiciais. Esse tipo de comissão, nos legislativos estaduais e municipais, também recebe o nome de Comissão Especial de Investigação (CEI). Para serem instauradas exigem o requerimento de um terço dos membros das respectivas casas legislativas. Devem apurar os fatos específicos pelos quais foram convocadas e finalizar os trabalhos em prazo definido. As conclusões podem ser enviadas ao Ministério Público para que processe os infratores.

O Poder Judiciário é o árbitro institucional para os conflitos de interesse existentes na sociedade. Quando tais conflitos não são superados por negociações e acordos diretos entre as partes envolvidas, cabe ao Estado decidir quem tem razão. A decisão é tomada através de processos judiciais, com base na Constituição, nas leis, normas e costumes, adaptando regras genéricas às situações específicas (o que é chamada de função jurisdicional). O Poder Judiciário está organizado no âmbito federal e estadual. Os municípios não têm Justiça própria. Dependendo dos casos, recorrem à Justiça dos Estados ou da União.

No sistema brasileiro, o Judiciário independe dos demais poderes e é o único que não tem controles externos, isto é, embora tenha o poder de fiscalizar o executivo e o legislativo não é fiscalizado por nenhum órgão. Tem por função aplicar a lei a fatos particulares e, por atribuição e competência, declarar o direito e administrar a justiça. Resolve os conflitos que surgem na sociedade e toma as decisões com base na constituição, nas leis, nas normas e nos costumes, que adapta a situações específicas. Distribui-se entre a União e os Estados e justiça federal e justiça estadual. Sua atuação se dá por meio de órgãos especificados na constituição, com funções e competências determinadas.

O Supremo Tribunal Federal, que forma a cúpula do poder Judiciário, tem como função primordial a defesa do cidadão contra o arbítrio. Entre suas atribuições, tem a de interpretar e aplicar a Constituição Federal e decidir os litígios entre a União e Estados estrangeiros, a União e os Estados federados e dos Estados entre si. Resolve os conflitos de jurisdição entre as justças federais e estaduais e julga em caso de infrações penais comuns, o presidente e o vice-presidente da república, os membros do Congresso Nacional, os próprios ministros e outros. Também decide sobre pedidos de habeas-corpus impetrados por essas pessoas ou contra atos praticados por elas.

O Superior Tribunal de Justiça julga as questões não relacionadas diretamente à Constituição e é responsável pela uniformidade da interpretação da lei federal em todo o país. Julga crimes comuns praticados por governadores dos Estados e do Distrito Federal, crimes comuns e de responsabilidade de desembargadores dos tribunais de Justiça e de conselheiros dos tribunais de Contas estaduais, dos membros dos tribunais regionais federais, eleitorais e do Trabalho ou, ainda, habeas-corpus que envolvam essas pessoas ou ministros, exceto em casos da alçada da Justiça Eleitoral.

Os Poderes Administrativos se apresentam segundo as exigências do serviço público, o interesse da coletividade e os objetivos que os dirigem, respeitando sempre os princípios consagrados ao longo da nossa Lei Maior.

No Poder Vinculado a lei confere à Administração Pública para a prática de ato de sua competência, determinando os elementos e requisitos necessários à sua formação. Na sua prática o agente público fica totalmente preso ao enunciado da Lei. Em todas as suas especificações a liberdade de ação do administrador é mínima, pois deixando de atender a qualquer dado expresso na Lei, o ato é nulo.

O Poder Discricionário é a faculdade ou a autorização, que se concede à autoridade pública, para que, delibere ou resolva livremente, segundo as necessidades do momento ou segundo as circunstâncias, sem estar adstrita às regras jurídicas ou a preceitos regulamentadores, que possam tratar da matéria. O poder discricionário não se confunde com o poder arbitrário que se entende como poder Despótico, que extravasa a esfera da Lei e não se enquadra na soma de atribuições que se mostrem próprias e inerentes à autoridade.

O Poder Hierárquico é a soma de atribuições outorgadas a superiores hierárquicos a fim de que, na qualidade de chefes de repartições ou de departamentos públicos, possam superintender a ação de seus subordinados, na execução dos serviços ou no desempenho dos encargos, que lhes são confiados.

O Poder Disciplinar compreende a competência que é regularmente atribuída às autoridades administrativas, de hierarquia superior, ou aos representantes de órgãos administrativos, para que possam impor penas disciplinares aos empregados ou funcionários sob sua direção ou subordinação, pelas faltas cometidas em questões de serviço ou pelas transgressões aos deveres funcionais, que escapem à sanção legal.

O Poder de Polícia, atribuído ao Estado, a fim de estabelecer, em benefício da própria ordem social e jurídica, as medidas, mesmo restritivas aos direitos individuais, que se tornem necessárias à manutenção da ordem, da moralidade, da saúde pública ou que venham garantir e assegurar a própria liberdade individual, a propriedade pública e particular e o bem-estar coletivo. Este deve ser posto em prática quando os interesses do Estado, superiores aos do indivíduo, indiquem a necessidade de uma restrição às liberdades e direitos individuais.

O Poder Regulamentador é a autorização conferida a certas autoridades administrativas, para que possam expedir regulamentos ou decretos com o objetivo de regulamentar serviços ou dispor acerca de instituições, que estão sob sua direção e administração.

A Polícia Sanitária, “dispõe de um elastério muito amplo e necessário

à adoção de normas e medidas específicas, requeridas por situações de perigo presente ou futuro que lesem ou ameacem lesar a saúde e a segurança dos indivíduos e da comunidade. Por essa razão o Poder Público dispõe de largo discricionarismo na escolha e imposição das limitações de higiene e segurança, em defesa da população.”

O Art. 37 da Constituição Federal estabelece que a Administração Pública direta e indireta, em quaisquer de seus níveis, deve obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Augustin Gordillo ressalta a supremacia e a importância dos princípios constitucionais na atividade administrativa: “O princípio exige que tanto a Lei como o Ato Administrativo respeitem seus limites e, ademais, tenham o seu mesmo conteúdo, sigam sua mesma direção, realcem seu mesmo espírito. Mas ainda mais, esses conteúdos básicos da Constituição regem toda a vida comunitária e não somente os atos a que mais diretamente se referem ou as situações que mais expressamente contemplam, por serem ‘princípios’ são a base de uma sociedade livre e republicana, são os elementos fundamentais e necessários da sociedade e de todos os atos de seus integrantes.”

“O princípio exige que tanto a lei como o ato administrativo respeitem seus limites e, ademais, tenham o seu mesmo conteúdo, sigam sua mesma direção, realcem seu mesmo espírito. Mas ainda mais, esses conteúdos básicos da constituição regem toda a vida comunitária e não somente os atos a que mais diretamente se referem ou as situações que mais expressamente contemplam; por serem ‘princípios’ são base de uma sociedade livre e republicana, são os elementos fundamentais e necessários da sociedade e de todos os atos de seus ingredientes”.⁶

“O conflito entre princípios se resolve na dimensão do peso e não da validade, ou melhor, princípios colidentes não se excluem de maneira antinômica, perdendo um deles a existência jurídica, a validade e ou a vigência; apenas se afastam diante da hipótese colocada ao juízo decisório. Assim, pelo procedimento da ponderação de princípios em conflito, afasta-se, no caso, o princípio cujo peso foi sobrepujado pelo outro, que recebeu aplicação, ou, ainda, pela metódica da harmonização ou concordância prática aplicam-se ambos os colidentes, até o limite das possibilidades que o peso de cada um comporta”.⁷

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumácia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua

⁶ GORDILLO, Augustin A. *Tratado de Derecho Administrativo*.

⁷ ESPÍNDOLA, Ruy Samoel. *Conceito de Princípios Constitucionais*. p. 248

estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustentem e alui-se a estrutura neles esforçada”.⁸

A legalidade é a base dos demais princípios constitucionais que instruem, limitam, condicionam e vinculam as atividades administrativas. A legalidade do ato ocorre em ter sido executado consoante as formalidades e exigências legais, ou segundo os requisitos legalmente instituídos. Exprime as próprias solenidades ou formalidades legais: é feito ou foi feito com atenção a todos os desejos ou requisitos da lei.

A impessoalidade é valorização objetiva dos interesses públicos e privados envolvidos na relação jurídica, a se formar, independentemente de qualquer interesse político.

A moralidade “obriga a escolha pelo administrador da opção decisória, concretizada no objetivo ou conteúdo de atuação, que atenda ao bem comum, ao interesse social, sem violar a moral vigente na coletividade. É o atendimento do interesse público com legalidade ética”.⁹

A publicidade 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 exeqüibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige.

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Além dos princípios principais, o agente público deve observar os demais, que são consagrados de forma expressa ao longo do texto constitucional, relativos a sua atuação e, ainda, os implícitos decorrentes deles ou da própria essência da constituição.

O Art. 37 caput da Constituição Federal é o clássico princípio da finalidade; impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, aquele que a norma do direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. A finalidade de qualquer ato administrativo deve ser o interesse público.

O Caput do Art. 5º da Constituição Federal dispõe que: “Todos são

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Elementos de Direito Administrativo*. p. 230

⁹ PAZZAGLINI, Marino Filho. *Princípios Constitucionais Regulares da Administração Pública*. p. 29

iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”. Essa igualdade determina o tratamento isonômico de todos os administrados. Impõe-se tanto ao Legislador na elaboração da Legislação infraconstitucional, como à administração pública em especial.

O Art. 2º, parágrafo único, II, dispõe que a administração pública deve corresponder ao “atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competência, salvo autorização em Lei”.

“Esse princípio compreende não só a supremacia do interesse público sobre o particular, senão também a hegemonia do interesse público primário, que é o de toda coletividade (interesse social, bem coletivo ou geral) sobre o interesse público secundário, não coincidente, do aparato administrativo do Estado, isto é, dos órgãos ou entidades que exercem funções públicas, que somente pode ser atendido quando não contrastar com os interesse primários da sociedade”.¹⁰

É indispensável que haja confiança dos administrados em relação às medidas adotadas pela Administração Pública e a adesão e colaboração em seu cumprimento e implementação. O agente público tem o dever de proceder de boa-fé com os destinatários da atuação administrativa.

A atuação do agente público deve se pautar pela lealdade com a própria administração. Os atos administrativos devem ser justificado expressamente, com a indicação de seus fundamentos de fato e de direito, de acordo com o princípio da motivação.

No art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, encontra-se a obrigatoriedade da motivação, assegurando o direito de apreciação do Poder Judiciário de toda ameaça ou lesão a direito.

O Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade consiste, principalmente, no dever de não serem impostas, aos indivíduos em geral, restrições ou sanções em medida superior àquela estritamente necessária ao atendimento do interesse público, segundo critério de razoável adequação dos meios aos fins. Aplica-se a todas as atuações administrativas para que sejam tomadas decisões equilibradas, refletidas, com avaliação adequada da relação custo-benefício, aí incluindo o custo social.

O art. 37, § 4º, da constituição dispõe que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao Erário, na forma e gradação previstas em Lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” Matéria regulamentada pela Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa).

¹⁰ PAZZAGLINI, Marino Filho. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. p. 38

O princípio da probidade administrativa traduz honestidade, decência, honradez no trato da coisa pública e é corolário dos princípios fundamentais da legalidade e da moralidade.

“A Administração Pública deve obediência à Lei em todas as suas manifestações. Até mesmo nas chamadas atividades discricionárias o administrador público fica sujeito às prescrições legais quanto à competência, finalidade e forma, só se movendo com liberdade na estreita faixa da conveniência e oportunidade administrativas”¹¹

O agente público ao infringir as normas legais, relega os princípios básicos da administração, ultrapassa a competência, desvia-se da finalidade institucional, o ato torna-se viciado de ilegitimidade e pode ser anulado pela própria Administração ou pelo Judiciário, em ação adequada.

O “controle Judiciário ou judicial é o exercido privativamente pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos do Executivo, do Legislativo e do próprio Judiciário quando realiza atividade administrativa. É um controle a posteriori, unicamente de legalidade, por restrito à verificação da conformidade do ato com a norma legal que o rege. Mas é sobretudo um meio de preservação de direitos individuais, por que visa a impor a observância da lei de cada caso concreto, quando reclamada por seus benefícios. Esses direitos podem ser públicos ou privados – não importa -, mas sempre subjetivos e próprios de quem pede a correção judicial, do ato administrativo, salvo na ação popular e na ação civil pública, em que o autor defende o patrimônio da comunidade lesado pela administração”.¹²

O particular lesado em seus direitos por ato ilegal da administração pública, através das vias judiciais comuns, pode obter não só a anulação do ato, como a reparação dos danos causados pelo Poder Público.

São remédios constitucionais, ações especiais adequadas para coibir determinadas ilegalidades ou abusos de autoridade e, até mesmo, invalidar a Lei em tese, quando inconstitucional, o Habeas Corpus, Mandado de Injunção, Direito de Petição, Ação Popular e Ação Civil Pública.

Os Habeas Corpus é afirmado para defesa de locomoção, quando a esta não se oponha a justiça da privação da liberdade, como medida disciplinar ou para cumprimento de sanção penal. O direito ao Habeas Corpus é assegurado pela Constituição, no inciso LXVIII, do Art. 5º.

O Habeas Corpus é preventivo ou suspensivo. Preventivo quando vem

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. p. 101

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. p. 648

prevenir ou evitar que a ilegalidade ou atentado pretendido se realize ou se cumpra. Suspensivo, quando, já ocorrente o mal, vem precisamente subtrair a vítima à ação do mesmo, livrando-a de todo e qualquer constrangimento e a trazendo à liberdade que a medida lhe assegura.

O Habeas Data conforme dispõe o Art. 5º, da Constituição Federal é o remédio jurídico – processual, destinado a assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constante de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, e para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo, por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

O Mandado de Segurança Coletivo e Individual tem como finalidade jurídica anular o ato ilegal que violou o direito, ou impedir que se execute a ameaça contra o direito. Assim, é proposto contra a autoridade coadora, que praticou ato em função do poder de que se acha investida, para que respeite o direito ofendido ou ameaçado.

O Mandado de Injunção é concedido sempre que a norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, soberania e cidadania (CF, Art. 5º, LXXI).

O Direito de Petição é a garantia Constitucional deferida a qualquer pessoa de apresentar requerimento ou representação aos Poderes Públicos em defesa de direitos e contra abusos de autoridade. É o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação.

A Ação Popular é posta à disposição de qualquer cidadão (eleitor), através do Art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal, para pleitear perante a justiça a anulação de atos ou contratos administrativos – ou a eles equiparados – lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural. (regulamentada pela Lei 4.717, de 29/06/1.965).

A Ação Civil Pública está disciplinada na Lei nº 7.347, de 24/07/1.985, Estatuto da Criança e do Adolescente e no Código de Defesa do Consumidor que prevê a responsabilização do infrator por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse coletivo (comum à coletividade, desde que a presente vínculo jurídico entre os interessados) e difuso (embora refira-se à coletividade, não obriga juridicamente as partes envolvidas).

A ação civil pública tem por objetivo ou a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. A Improbidade Administrativa foi

regulamentada pela Lei Federal nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa, também conhecida como a 'Lei do Colarinho Branco'), que tipificou os atos de improbidade de três categorias: os que importam enriquecimento ilícito do agente público (Art. 9º); os que são efetivamente lesivos ao Erário (Art. 10); e os que atentam contra os princípios da Administração (Art.11). Estabeleceu, de forma graduada, as sanções políticas, civis e administrativas aplicáveis (Art. 12); definiu os sujeitos da improbidade (Arts: 1º a 3º); regulou aspectos da investigação e da persecução judicial (Arts. 4º - 8º e 14 – 22); e cuidou da declaração dos bens (Art. 13) e da prescrição (Art. 23)".¹³

"O diploma legal em apreço também define quais são as pessoas que podem incorrer na prática de atos de improbidade. Desde logo percebe-se que a Lei abrange não só a conduta dos servidores, mas dos agentes públicos em geral. Assim, qualquer agente público, servidor ou não, pode ser punido por atos de improbidade praticados contra a Administração Pública direta, indireta ou funcional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio da Receita anual".¹⁴

São previstas as seguintes penalidades para os atos de improbidade que atentem contra os princípios da administração: ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, pelo prazo de três anos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos que deverão obedecer às normas e limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. Ao mesmo tempo orienta o administrador público nos três níveis de administração – Município, Estado e União – e nos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para o povo brasileiro é um importante instrumento de cidadania. Todos os cidadãos terão acesso às contas públicas, podendo manifestar abertamente sua opinião, com o objetivo de ajudar e garantir sua boa gestão.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal impôs que nenhum governo, de qualquer nível que seja, pode ser dispensado de atender os princípios básicos da responsabilidade, disciplina e transparência. Cada governo cabe dentro de seu

¹³ PAZZAGLINI, Marino Filho. *Princípios Constitucionais Reguladores da Administração Pública*. p. 53 – 54

¹⁴ PESSOA, Robertônio. *Curso de Direito Administrativo*. p. 361

território e as ações de cada governante cabem dentro de seu mandato. Cada comunidade deve ser premiada ou pagar a conta pelos acertos ou erros dos governantes que elegeram para agir com seriedade no trato do dinheiro público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000) completa o que está na Lei Maior, no seu Art. 163; é a vontade política do povo brasileiro acima da vontade política deste ou daquele governante; tem como propósito promover a veloz redução do déficit público e a estabilização do montante da dívida pública em relação ao produto interno bruto da economia e trata-se de uma exigência do Banco Mundial, do FMI e dos países integrantes do grupo chamado G7, para que o país possa conviver no mundo globalizado em nível de civilidade no que diz respeito ao cuidado com os recursos angariados do povo.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe providências para salvar o que resta do nosso país e reconstruir a partir dos escombros toda a história de irresponsabilidade. Trouxe mudanças na prática de governar, no exercício do poder, nos critérios de aplicação dos recursos públicos e na seriedade das prestações de contas.

TREVISAM, Antoninho Marmo afirma que “a Lei é um instrumento do exercício da democracia que está de volta ao país”. Ressalta ainda que: “Não há tribunal de Contas que controle as finanças de um país em lugar nenhum do mundo. E as finanças públicas só serão controladas se a sociedade civil exercer esse controle e encontrar os instrumentos para isso”.

A Administração Pública, mesmo no exercício de juízo discricionário, tem de sujeitar-se ao ordenamento jurídico em vigor, aos princípios constitucionais expressos ou implícitos e às normas jurídicas constitucionais e inconstitucionais.

Para **MEIRELLES, Hely Lopes**, “discricionariedade e arbítrio são atitudes inteiramente diversas. Discricionariedade é liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, arbítrio é ação contrária ou excedente da lei. Ato discricionário, quando autorizado pelo Direito, é legal e válido; ato arbitrário é sempre ilegítimo e inválido.”

O poder discricionário resultante da norma jurídica manifesta-se das seguintes formas: quando a norma faculta a atuação do agente público; quando a norma contempla mais de uma medida administrativa aplicável a determinada situação concreta; quando a norma não prevê a forma jurídica ou estabelece moldes alternativos de materialização da decisão administrativa; e quando a norma deixa a critério do agente público a escolha do momento de agir.

A atuação do administrador está sempre vinculada ao fim público. O Agente Público somente pode fazer o que a Lei prever e expressamente estabelecer. A Lei determina e delimita as atribuições dos órgãos e dos agentes públicos.

O agente público tem o dever jurídico de escolher a medida ou solução legal e ética, mais eficiente, razoável e adequada para o atendimento do interesse público.

O Poder Judiciário cumpre desfazer e anular todos os atos e contratos administrativos que contrariam os princípios constitucionais e às normas jurídicas deles decorrentes. O resultado prático de todo e qualquer ato administrativo deve ser o fim público. O Judiciário tem o dever legal de anular a atuação, ilegítima da Administração Pública.

Na lei assenta o conjunto de regras obrigatórias, formuladas para proteção de todos os interesses e para norma de conduta de todas as ações. Possui o caráter de generalidade por se prescreverem para todos em geral, e caráter de obrigatoriedade por firmar-se na sanção ou coercibilidade imposta para fazer valer a regra.

“A descentralização legislativa – fenômeno que vem desenvolvendo de uma maneira impressionante – consiste na possibilidade de criação de atos normativos, sob a forma de lei ou não, por outros órgãos que não propriamente o Legislativo (nesse passo compreendido como Plenário), ou seja, identifica-se com o exercício de uma função normativa, definida quer seja sob o ponto de vista formal (Lei) ou material (regulação heterônoma de interesses particulares – regra do direito – ou regulação genérica e abstrata – norma geral).

A descentralização legislativa deriva de delegação ou de competência conferida pelo constituinte. Deste outro ângulo, a descentralização pode ser (i) interna, quando operada no próprio seio do legislativo, transferindo tarefas do plenário para outros órgãos internos, como as comissões (ii), ou externa, quando se identifica com a transferência (autorizada pelo Constituinte ou pelo Legislador) de tarefa normativa para órgãos ou entes na esfera funcional dos demais poderes ou diretamente para a sociedade”¹⁵.

Quando o Judiciário, por força de autorização do parlamento ou de previsão constitucional, elabora normas jurídicas, ocorre a descentralização da função Legislativa.

A descentralização da função normativa também ocorre em benefício da sociedade, ou de certos grupos.

A Constituição Federal no Art. 7º, XXVI, estabelece “reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho”. E ainda o Art. 114, § 1º, dispõe que a conclusão de acordos ou de convenções coletivas de trabalho constitui objeto

¹⁵ Ibid. p. 82

da negociação coletiva. Assim, a CLT definiu, no seu Art. 611, convenção coletiva de trabalho como "acordo de caráter normativo". As normas jurídicas pactuadas atingirão os trabalhadores filiados nos sindicatos e todos aqueles integrantes das respectivas categorias profissionais.

Por meio da Constituição Federal o Estado concedeu aos sindicatos a prerrogativa de legislar. O Estado fixa as condições mínimas, permitindo aos sindicatos a criação e ampliação de novos benefícios.

As convenções coletivas do consumo, definidas no Art. 107 do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8.078, de 11.09.1990), que autorizam as entidades civis de consumidores e as associações de fornecedores ou sindicatos de categoria a regularem, constitui contrato normativo (no sentido de negócio jurídico).

Também a arbitragem prevista no Art. 114, § 1º, e a contribuição confederativa, disciplinada no Art. 8º, IV, ambos da Constituição Federal de 1.988, exercem uma função normativa descentralizada.

A descentralização da atividade legislativa no Brasil manifesta-se, como em todo lugar alterando o perfil do Legislativo ora no poder Judicial, Social e Executivo.

Entretanto, o que saiu mais beneficiado foi o Executivo.

Pouco importa o regime de Governo adotado, a verdade é que o Executivo pode afirmar sua presença seja no ato de provocação da função legiferante do Parlamento, seja, ainda, mais tarde, após a manifestação deste órgão, por ocasião da promulgação do ato legislativo. A verdade é uma só: o Executivo influencia fortemente o processo de formação das leis.

O sistema presidencialista foi sendo adotado por não poucos países, especialmente os da América Latina, e, nestes, como é o caso do Brasil, jamais negou-se ao Executivo o poder de iniciativa.

A rígida separação de poderes, com o tempo, foi dando lugar a uma importante colaboração entre os poderes. De tal modo isso se verificou que o crescimento das funções do Estado tornou obsoleta a tese do monopólio do exercício da iniciativa pelos membros das Câmaras Legislativas. Aliás, nesse território, cada vez mais o Executivo foi se afirmando, até o ponto em que, hoje, praticamente em todas as Constituições, o Executivo dispõe de poder de iniciativa. E nos casos em que, formalmente, não dispõe, como nos Estados Unidos, ele o exerce de modo indireto.

O executivo legisla em face de uma delegação formal, aquela prevista no Texto Constitucional, que confere ao ato normativo do Executivo natureza de ato

Legislativo, portanto de lei formal e; em face de uma delegação não formal, aquela autorizada pelo Parlamento, mas que, todavia, implica a produção, pelo Executivo, de ato normativo sem força de lei e, portanto, dotado de mero caráter regulamentar; e finalmente, em face de uma atribuição constitucional sem delegação, aquele poder conferido, pelo Constituinte, ao Executivo para, diretamente, produzir ato normativo com ou sem força de lei.

Tendo em vista o princípio da Legalidade, o alargamento das funções estatais exigiram um aumento considerável da produção legislativa. O Estado deixou de ser mero garantidor da ordem para assumir a função de agente de transformação social econômica voltada à construção de igualdade material entre os cidadãos através do controle, regulação, planejamento e investimento.

O fato do Poder Executivo legislar não compromete a separação dos poderes, pois sua atuação não se sobrepõe à do Poder Legislativo. A função Legislativa do Poder Executivo é decorrência natural da evolução do Estado.

A competência do Poder Executivo é, predominantemente, governamental – diretiva. Na nossa Constituição, a sua competência concernente ao procedimento legislativo, são amplas como as medidas provisórias com força de Lei (art. 62 e art. 84, XXVI); proposição de emenda à constituição (art. 60, II); iniciativa de Leis complementares e ordinárias sobre determinadas matérias (art. 61); elaboração de Leis delegadas (art. 68, § 2º); poder de veto (art. 84, V) e convocação do Congresso Nacional, decretação de intervenção Federal, de Estado de Defesa e de Estado de Sítio.

O Poder Executivo, com respaldo na nossa Constituição, possui instrumentos para resumir o processo Legislativo como: solicitação de urgência na apreciação de projetos de iniciativa do Presidente da República (art. 64, § 1º); elaboração de Leis Delegadas (art. 68) e iniciativa privativa de leis (art. 61, § 1º, I, II).

Apesar de a clássica Separação dos Poderes ter sido adotada pelo nosso Constituinte de 1988, no art. 2º, ao afirmar que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, foram consagradas pela Constituição Federal, em relação a todos os Poderes de Estado, funções típicas e atípicas, inexistindo, pois, exclusividade absoluta, no exercício dos misteres constitucionais.

O Executivo, portanto, além de administrar a coisa pública (função típica), também legisla (art. 62 - Medidas Provisórias) e julga (contencioso administrativo), no exercício de suas funções atípicas.

No sistema Constitucional Brasileiro, em vigor, avulta a relevância do controle parlamentar sobre o Poder Executivo, que se apresenta multifacetário, seja quanto ao objeto, à finalidade, aos procedimentos, aos instrumentos de controle e aos resultados e efeitos. Na verdade, o Congresso Nacional se apresenta inegavelmente fortalecido na Constituição de 1988, particularmente no tocante ao seu poder de controle do Executivo.

De um modo geral se compreende que a fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo abrange todo e qualquer ato de administração pública por este praticado.

Os meios, instrumentos e procedimentos do controle político genérico, a serem utilizados pelo Congresso Nacional e duas Casas, são os previstos na própria Constituição (artigo 50, exemplificadamente), não podendo a lei, ou os regulamentos das Casas Legislativas, estabelecerem outros meios ou instrumentos. Onde o princípio da separação de poderes é formalmente consagrado, quaisquer interferências ou ingerências de um poder sobre o outro, mesmo em se tratando de fiscalização, função inerente ao Poder Legislativo, não de estar expressamente previstos na própria Constituição.

A preocupação do Constituinte pátrio com o fortalecimento da função fiscalizadora do Congresso Nacional revela-se, também, através de controles "específicos", controles que incidem sobre certos atos governamentais, sobre certa e determinada atividade governamental. Há instrumentos de controle, também específicos, no panorama constitucional, tais como as comissões parlamentares de inquérito.

Modalidades de controles específicos são as que vem estabelecida na competência privativa do Senado Federal (art. 52) e as arroladas precipuamente no artigo 49 da Constituição, que elenca, dentre as competências exclusivas do congresso Nacional, "resolver", "aprovar", "autorizar", "apreciar" ou "aprovar previamente" certas decisões do Presidente da República.

A função Legislativa primária é atribuída ao Congresso Nacional. Ao Poder Executivo se atribui: função legislativa tão somente para edição de atos com base em situações específicas.

O Poder Executivo só tem competência para expedir normas observados os pressupostos de edição. Eficácia definitiva e revogatória é competência do Congresso Nacional, a elaboração da Lei obedece um rígido processo democrático.

A competência excepcional de legislar do Poder Executivo está vinculada a aspecto material (o conteúdo de regulação é atribuído segundo normas

específicas). A função Legislativa do Estado não só se fundamenta no aspecto material, como também no aspecto estrutural (estrutura orgânico-funcional).

Conforme dispõe o artigo 62 da Constituição Federal, a legislação do Poder Executivo, constitucionalmente admitida é subordinada ao Congresso Nacional. O Poder do Estado é o que a Constituição Federal lhe atribui, segundo as condições que estabelece. Os princípios constitucionais é uma forma de limitação, a produção normativa nunca poderá afrontá-los.

A Constituição Federal retira do Poder Executivo determinadas matérias, por serem privativas do Congresso Nacional (arts. 51 e 52); por instruir procedimento específico anterior à produção de efeitos para serem regulados (art. 5º, XXXIX e art. 151, I); por proibir que sejam objeto de reforma constitucional (art. 60, § 4º) e por vedar sua regulação por Lei Delegada (art. 68, § 1º).

A competência Legislativa atribuída ao Poder Executivo além de estar vinculada à verificação dos requisitos formais e materiais, vincula-se aos princípios fundamentais e as regras de competência. Há de se ressaltar também a limitação temporal, que conforme a Constituição Federal, toda medida capaz de submeter-se aos prazos e aos procedimentos do processo Legislativo ou abreviado (art. 64, § 1º e 2º), não caracteriza caso de relevância e urgência, previsto no artigo 62.

A vontade do Executivo expressada na oportunidade da aposição do veto ou da sanção pode determinar a sorte da produção legislativa.

No Brasil, a sanção constitui requisito de perfeição da lei. Esta nasce com a sanção, e jamais antes dela. O Presidente da República sanciona projeto de lei. Não se afirma, então, a sanção como mera fase de integração da eficácia, como a promulgação e a publicação, que se manifestam sobre uma lei, já perfeita e presumivelmente válida.

A sanção, em sua dupla formulação (positiva e negativa), constitui tradição do Direito Brasileiro. A Constituição Imperial já previa o veto, apenas total, expresso (art. 64) ou tácito (art. 67), e, nos termos do art. 67, a sua aposição era praticamente insuperável (somente poderia ser rejeitado pelo Legislativo quando mantido o projeto em duas legislaturas sucessivas, isto é, oito anos). Com o regime republicano, nosso País adotou o instituto. O veto poderia ser apostado pelo Presidente da República, devidamente motivado, e sempre total, quando julgasse o projeto de lei inconstitucional ou contrário aos interesses da nação. Tratava-se de veto suspensivo, superável pelo Congresso, pelo voto de dois terços de seus membros (art. 37, § 1º, da Constituição de 1891). O veto parcial somente apareceu com a Reforma de 1926. Mantido pelas demais Constituições, o instituto chegou até a Constituição de 1988, onde foi disciplinado no art. 66.

A Constituição, sendo um documento compromissório, construiu um

sistema de freios e contrapesos que, se devidamente operado pelos órgãos exercentes do poder estatal, é suficiente para impedir o arbítrio e, mais do que tanto, para impedir a preeminência incontestável de um dos poderes (especialmente o Executivo) sobre os demais. Os valores condensados na Constituição vinculam todos os órgãos legislativos, portanto, não apenas o Congresso Nacional como também o Presidente da República (o Executivo).

A Constituição fortaleceu enormemente o Judiciário, assim também o Legislativo, que tiveram ampliadas as possibilidades de deflagrar o controle parlamentar sobre a ação do Executivo. Isto quer dizer que, se, por um lado, o Constituinte atribuiu ao Executivo competência legislativa, ele ampliou, por outro lado, as possibilidades de controle sobre seus atos (controle judicial ou parlamentar).

Dizer que a fiscalização parlamentar da atividade normativa do Governo constitui mecanismo raramente eficiente é um raciocínio, apenas em parte, verdadeiro. Cabe à minorias que formam o bloco de oposição, propor novos modelos políticos alternativos, provocar a ação fiscalizadora do Parlamento, usando para tanto, a liberdade de imprensa. A Constituição de 1988, em várias de suas disposições, preocupou-se com o direito de oposição, portanto, não pode ser subestimado. Porque, se a oposição não consegue, de qualquer modo, sucesso no âmbito estritamente parlamentar - controle da atividade normativa do Executivo - pode, ainda provocar a atuação do Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade em face da legitimação conferida pelo art. 103 da CF.

A Constituição de 1988 procurou restabelecer a Federação. Embora a maior parte da atividade legislativa do Estado Brasileiro resida na competência da União, a verdade é que o exercício dessa competência pode contrariar os interesses dos Estados e dos Municípios. "Ora, a força política dos dirigentes dessas coletividades, especialmente dos Estados, é suficiente, muitas vezes, para refrear o uso ilegítimo, pelo Presidente, de seu poder normativo"¹⁶.

Uma nova dimensão social da repartição do poder estatal foi consagrada pelo Texto Constitucional como consequência da adoção do princípio do Estado de Direito Democrático, em que insiste na temática da participação popular. Segundo ele, deve a sociedade controlar o Estado não apenas de modo indireto, por meio de suas instituições, especialmente o Congresso, e nos momentos de exercício da capacidade eleitoral ativa.

O sistema político adotado pela Constituição de 1988 soma as vantagens da democracia representativa (indireta) com aquelas oferecidas pela democracia direta (participação popular). Trata-se de um sistema político que pode ser definido como *democracia participativa*, distribuição do poder entre a sociedade e o Estado. A Constituição prescreve outras formas de participação como: a iniciativa

¹⁶ CLEVE, Clemerson Merlin, *Atividade legislativa no estado contemporâneo e na constituição de 1988*.

popular de leis, o referendo e o plebiscito (art. 14). Se a sociedade civil conferir efetividade às previsões constitucionais, será suficiente para refrear eventuais abusos no exercício do poder normativo do Executivo.

A tradicional linha da idéia de Tripartição de Poderes se interpretada com rigidez, torna-se inadequada para um Estado que assumiu a missão de fornecer a todo o seu povo o bem-estar, separar as funções estatais, dentro de um mecanismo de controles recíprocos, denominado “freios e contrapesos” (checks and balances).

O princípio da Separação dos Poderes tal como inicialmente formulado, ou tal como radicalmente interpretado não consegue sobreviver atualmente. Seja no parlamentarismo, onde a colaboração entre o Legislativo e o Executivo é, por natureza, indispensável, seja no Presidencialismo, que, requereu uma rígida separação de funções, a cooperação entre os poderes do Estado, notadamente entre o Executivo e o Legislativo, definitivamente acabou por se impor.

Com a democratização do poder Executivo e a impossibilidade de se entender a separação dos poderes como um conceito estático, surge o fenômeno da Legislação Ordinária do Poder Executivo.

O Estado se viu obrigado a agir em função de um número sempre crescente de interesses sociais a atender. O Estado assumiu um papel de agente de transformação social e econômica. Houve um considerável aumento da demanda por Legislação que os Parlamentos não conseguiram atender.

A causa original do deslocamento de parcela da função Legislativa para o Poder Executivo é a dificuldade encontrada pelo parlamento em produzir legislação em espaços de tempos reduzidos. A Constituição como exceção admitiu a atuação legislativa do Poder Executivo, pois preservou a separação dos poderes, devendo essa atuação decorrer de um título específico.

A outorga de poderes normativos, mais ou menos largos ao Executivo, exigiu a adoção, pelo Constituinte, de um bem elaborado sistema de controle. A Constituição de 1988 foi feliz no desenho que conferiu ao princípio da separação dos poderes: fortalecidos o Legislativo e o Judiciário, restabelecida a Federação e adotada a variante participativa do regime democrático, construiu-se um modelo que, se suficientemente operado, seria capaz de refrear os impulsos legislativos censuráveis do Chefe do Poder Executivo.

“O Brasil não poderia deixar de acompanhar uma tendência universal. O sistema Constitucional Brasileiro concede que o Presidente da República, em determinados casos, possa exercer atividade normativa primária (as Medidas Provisórias e as Leis Delegadas). Diante de reiterada previsão Constitucional, o

Presidente também exerce atividade normativa secundária (os Regulamentos).”¹⁷

O Presidente da República, em nosso País, também se vale de meios informais para pressionar ou reorientar a direção da atividade legislativa como o apelo à opinião pública pelos meios de comunicação de massa, a nomeação de pessoas comprometidas com grupos parlamentares para cargos do Executivo, a ameaça de veto e a liberação de recursos federais para as regiões ou para os setores econômicos representados por este ou aquele grupo parlamentar.

Fica claro que, no presente momento da história política, é praticamente impossível proibir o Executivo de desempenhar, com menores ou maiores limites a função legislativa.

Da leitura da Constituição Federal, especialmente, das normas relativas à divisão funcional do poder, deduzir-se-á o princípio da divisão dos poderes, como cooperação e colaboração entre os poderes, e não como separação rígida entre eles.

É possível extrair da nossa Constituição os parâmetros da ação normativa do Poder Executivo. Já em relação às Leis Delegadas, não foram teorizadas suficientemente em decorrência não terem sido utilizadas e suas vantagens observadas pelo Presidente da República. Entretanto não há impedimentos para que se construa uma teoria dos limites da delegação legislativa.

“A Lei Delegada foi utilizada no Brasil no curto período do Parlamentarismo. Embora admitidas pelas Constituições de 1967 (inclusive com a Emenda de 1969) e 1988, foi raramente lembrada. Vigente a Carta anterior, não havia razão para que o Presidente da República dela se valesse. Afinal, dispunha do Decreto-Lei, instrumento que dispensa a prévia manifestação do Congresso. Atualmente, embora o Presidente da República tenha à sua disposição a Medida Provisória, a curta mais acidentada experiência Brasileira nesse particular recomenda cautela na sua utilização. Espera-se finalmente, que o país descubra as vantagens da Lei Delegada. A espécie legislativa traduz excelente mecanismo de colaboração entre o Executivo e o Congresso, facilitando a aproximação recíproca mesmo no contexto do sistema presidencialista de governo”.¹⁸

Com a edição exagerada de Medidas Provisórias inconstitucionais, por ausência dos pressupostos de “relevância” ou “urgência”, e com a reedição ilimitada, há usurpação das funções do legislativo. Resulta, faticamente, em concentração de poderes legislativos e executivos em um só ramo de Governo.

¹⁷ CLEVE, Clémerson Merlin. Atividade legislativa do poder executivo. p. 309 – 310

¹⁸ CLEVE, Clémerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo. p. 269

Ocorre, ainda, o esvaziamento do poder fiscalizador do Congresso Nacional (orçamento e tributação do povo). O Judiciário, ao emprestar irrestrita fidelidade à lei, inclusive às Medidas Provisórias, dá legitimidade aos atos do Executivo nelas fundamentados, sem antes confrontar sua validade com a Constituição.

Não há dúvida que a timidez do Judiciário no tratamento das questões constitucionais tem contribuído, e muito, para o recorrente exagero do Executivo no desempenho da função legislativa.

Todos esses fatores foram levados em conta no momento em que a Emenda Constitucional Nº 32 (12.9.2001) veio modificar o regime de Medidas Provisórias. A necessidade de manter um instrumento ágil nas mãos do Poder Executivo estabeleceu limites mais bem definidos à sua utilização.

“As exigências de nosso tempo foram determinantes da atribuição de função Legislativa ao Executivo. Importa que essa atividade, quando exercida pelo governo, possa sofrer rigoroso controle, seja em sede parlamentar, seja em sede judicial”.¹⁹

“A missão atual dos juristas é a de adaptar a idéia de **Montesquieu** à realidade constitucional de nosso tempo. Nesse sentido, aceita-se aparelhar-se o Executivo, sim, para que possa, afinal, responder às crescentes e exigentes demandas sociais. Mas cumpre, por outro lado, aprimorar os mecanismos de controle de sua ação, para o fim de torná-los (tais mecanismos) mais seguros e eficazes”.²⁰

A administração pública, no exercício de suas funções, sujeita-se a controles por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, além exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

O administrado participa deste controle quando provoca o procedimento de controle, em defesa de seus interesses individuais e da coletividade.

O particular deve se valer dos instrumentos de ação que a constituição lhe coloca à disposição para essa finalidade. O controle popular é o meio mais eficaz de controlar a Administração Pública. É a fiscalização e a correção dos atos ilegais, inconvenientes ou importunos.

Nota-se que a sociedade brasileira já não tem mais medo do mudar, manifesta disposição em buscar alternativas políticas e administrativas para a gestão

¹⁹ CLEVE, Clémerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. p. 309

²⁰ *Ibid.*, p. 44

pública em nosso país, buscam mudança de perfil de nossos administradores e de todos aqueles que lidam com a causa pública.

“Finalmente, a atividade dos juristas é essencial para a efetividade do Estado Democrático de Direito. Com a provocação constante do Judiciário para a defesa de teses racionais, progressistas, ousadas e articuladas e, mais, com a produção teórica a respeito da matéria, os juristas poderão contribuir decisivamente para a criação de uma cultura favorável à plena realização da Constituição, especialmente, das normas reguladoras da atividade Legislativa do Poder Executivo. Com esse trabalho, certamente um dia ficará definido, de uma vez para sempre, que o Executivo pode legislar, sim. Mas, como em tudo, com limites”.

BIBLIOGRAFIA

- ACCIOLY, Hildebrando E. E. do Nascimento. *Manual de direito internacional público*. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. *Medida Provisória na constituição de 1988*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1997.
- AZAMBUJA, Darcy. *Introdução à ciência política*. 11ª ed.. São Paulo: Globo, 2000.
- _____. *Teoria geral do estado*. 40ª ed. São Paulo: Globo, 2000.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de teoria do estado e ciência política*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- _____. *Teoria do estado*. 3ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Coimbra: Livraria Almeida, 1995.
- CARRAZZA, Roque Antônio. *Princípios constitucionais tributários e competência tributária*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. 7ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CASTRO, José Nilo de. *Responsabilidade fiscal nos municípios*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- CHARUET, Dominique. *Crise da justiça, crise da lei, crise do estado? O Estado em crise*. Dir. Nicos Poulantzas. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- CLEVE, Merlin Clémerson. *Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- _____. *Atividade legislativa do poder executivo*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- DANTAS, Ivo. *Aspectos jurídicos das medidas provisórias*. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Discricionariedade administrativa na constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

ESPINDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FAZZIO, Waldo Júnior. *Improbidade administrativa e crimes de prefeitos*. São Paulo: Atlas, 2000.

FERRAS, Anna Cândida da Cunha. *Conflitos entre os poderes – O poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FIGUEIREDO, Marcelo. *A medida provisória na constituição*. São Paulo: Atlas, 1991.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 3ª ed. São Paulo: Melheiros, 1994.

GORDILLO, Agustia A. *Tratado de decreto administrativo*. Buenos Aires: Macchi, 1974.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 20ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

MARINO, Pazzaglini Filho. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo: Atlas, 2000.

MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias*. São Paulo: Saraiva, 1999.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo*. 4ª ed. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. (atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Belestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho).

MELO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

_____. *Reforma administrativa emenda constitucional nº 19/98*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MOTA, Carlos Pinto Coelho, et. al. *Lei de responsabilidade fiscal – Abordagens pontuais doutrina e legislação*. 1ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

NUNES, Vidal Serrano; ARAÚJO, Luiz Alberto David de. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.

PAZZAGLINI, Marino Filho. *Princípios constitucionais reguladores da administração pública*. São Paulo: Atlas, 2000.

PESSOA, Robertônio. *Curso de direito administrativo moderno*. Brasília: Consulex, 2000.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração*

- pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- _____. *República e federação no Brasil*. Belo horizonte: Del Rey, 1997.
- _____. *Perspectivas do direito público. (Estudo em homenagem a Miguel Seabra Fagundes)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- SANTOS, Brasilino Pereira dos. *As medidas provisórias do direito comparado no Brasil*. São Paulo: LTR, 1993.
- SANTANA, Jair Eduardo. *Competências legislativas municipais*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 15ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.
- SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e contrapesos (Checks and Balances)*. Belo horizonte: Del Rey, 1999.
- BRASIL. Constituição de 1988. *Constituição da república federativa do brasil*. (Atualizada pela EC 32 de 2001) Brasília, DF: Senado. 1988.
- CARDOSO, Jann Polacek Melo. *Um instrumento democrático*. Disponível em: <http://www.faroljuridico.com.br/art-mp.htm>.
- DIAS, Luiz Cláudio Portinho. *Medidas provisórias inconstitucionalidade institucionalizada*. Disponível em: <http://www.faroljuridico.com.br/art-mps.htm>.
- MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. *Aspectos da alteração de medida provisória pelo parlamento e sua conversão em lei*. Disponível em: <http://www.neofito.com.br/artigos/artigos/art01/const53.htm>.
- NUNES, Gustavo Moura Azevedo. *A constituição da República Federativa do Brasil: os 10 anos do uso (abuso) das medidas provisórias*. Disponível em: <http://www.neofito.com.br/artigos/art01/const37.htm>.
- Nova Enciclopédia BARSA. São Paulo: Encyclopaedia Britanica do Brasil Produções. 1999. V. 4, 11 e 13.
- Revista Veja – Editora Abril – Ed. 1717, Ano 34 – nº 36 em 12.9.2001- *Acabou A Farra – Finalmente O Congresso aprova Emenda que encerra o festival de Medidas Provisórias no país*. p 45.
- Revista Jurídica Consulex – Editora Consulex – Ano V nº 113 – 30.9.2001 – *Limitações das medidas provisórias*. p 57 – 59.