

Controle parlamentar da administração

ODETE MEDAUAR

Professora Associada da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1. Terminologia. 2. Controle parlamentar e regime de Governo. 3. Dificuldades do controle. 4. O controle parlamentar na França. 5. O controle parlamentar na Inglaterra. 6. O controle parlamentar nos Estados Unidos. 7. O controle parlamentar no Brasil. 8. Aprimoramento do controle parlamentar.

1. Terminologia

Nos diversos trabalhos dedicados ao estudo do controle da Administração Pública encontram-se ora a expressão “controle político”, como por exemplo em DEBBASCH⁽¹⁾, ora a expressão “controle legislativo”, como em RAMON REAL⁽²⁾, ora a expressão “controle parlamentar”, em JEAN WALINE⁽³⁾. Utilizando terminologia diversa os autores, no entanto, tratam da fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública.

Qual a expressão que mais adequadamente caracteriza esse tipo de controle? Para BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER “esse controle é

(1) *Science Administrative*, 1976, p. 628.

(2) *El Control de la Administración*, in *Revista de Direito Público*, nº 32, nov./dez. 1974, p. 8.

(3) *L'Evolution du Controle de L'Administration depuis un Siècle*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, set./out., 1984, p. 1.345.

político não somente pelas instituições que o exercem, mas pelas conclusões a que chega" (4). Segundo HELY LOPES MEIRELLES, caracteriza-se como "controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administradores, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade" (5). Embora tenha natureza política, a primeira impressão apresenta-se inadequada para designá-lo, pois outras instituições de controle da Administração podem igualmente exercê-lo sob ponto de vista político.

A expressão "controle legislativo" igualmente há de ser rejeitada, pois pode dar a entender tratar-se de fiscalização exercida pela lei, se for considerada a natureza jurídica do ato de controle, tal como expõe UGO FORTI (6).

Mais adequada apresenta-se a expressão "controle parlamentar" ou ainda "controle do Poder Legislativo", que revela de imediato a referência à fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo.

Pondere-se ainda que sob os termos "controle parlamentar" não se abrange, neste trabalho, a vigilância que sobre a Administração exercem instituições ou entidades que extraem do Parlamento sua força ou que significariam prolongamento desse Poder; tais entes, de regra, embora assim considerados do ponto de vista teórico, caracterizam-se pela independência institucional que lhes é assegurada e pela ausência de subordinação hierárquica ao Legislativo ou a qualquer outro poder; não se inserem, desse modo, na estrutura interna do Legislativo e, desse modo, não configuram controle parlamentar. É o caso, por exemplo, do Tribunal de Contas e do "Ombudsman". Sob a rubrica "controle parlamentar" serão estudados somente os mecanismos de fiscalização emanados diretamente das casas legislativas; é a chamada "via parlamentar pura", na linguagem de ALVARO GIL ROBLES e GIL DELGADO (7).

2. Controle parlamentar e Regime de governo

No ensinamento de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, o poder de fiscalização ou controle do legislativo "é uma conquista histórica, de há muito consagrada; . . . no Estado contemporâneo parece ser o poder por excelência dos parlamentos, o único que estes estão em condições de exercer eficientemente" (8). O consagrado constitucionalista, em outra obra, observa o seguinte: "Esse controle político é talvez hoje a principal con-

(4) *Le Controle de l'Administration et la Protection de Citoyens*, 1973, p. 305.

(5) *Direito Administrativo Brasileiro*, 1986, p. 600.

(6) *Il Controlli dell'Amministrazione Comunale*, in *Pimo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*, vol. 2, 2ª parte, 1915, p. 618.

(7) *El Control Parlamentario de la Administración*, 1981, p. 22.

(8) *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. I, 1977, p. 244.

tribuição dos parlamentos para o processo político. De fato, a prática das delegações, o *leadership* exercido pelo "Executivo", fenômenos que, mais ou menos pronunciados ou disfarçados, se observam em toda parte, vêm deixando as câmaras como mero órgão de fiscalização, onde se debatem, criticam e justificam as opções governamentais para edificação da opinião pública" (9).

JOSÉ AFONSO DA SILVA afirma que as funções do órgão legislativo não se resume na competência para elaborar as leis e arrola as de fiscalização entre suas atribuições (10).

A função de controle sobre o Executivo aparece hoje como inerente ao Parlamento, em qualquer regime de governo do mundo ocidental. Nota-se, no entanto, divergências na doutrina quanto à sua maior ou menor intensidade conforme esse regime. Assim, de acordo com MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO "esse controle é pelas câmaras mais eficazmente desempenhado nos regimes parlamentaristas, onde a sorte do gabinete está em mãos da maioria parlamentar. As constituições que adotam esse regime costumam, seguindo os ditames da racionalização do poder, regular minuciosamente os instrumentos desse controle, prevendo "questões escritas", "questões orais", e, sobretudo, "moções de censura" e "moções de desconfiança", moções essas que, aprovadas, acarretam a demissão do ministro ou do gabinete. No presidencialismo, essa fiscalização é mais grosseira e menos eficiente (11). No mesmo sentido, as afirmações de KARL LOEWEINSTEIN: "Os controles interórgãos atuam com máxima eficácia no parlamentarismo: interdependência por integração; são também eficazes em grau menor no presidencialismo americano: interdependência por coordenação; opera debilmente ou não existem no governo de assembléia" (12). Para JEAN WALINE o controle do Poder Legislativo sobre a Administração "é a coisa mais natural que existe" no regime parlamentar (13).

Em linha oposta se posiciona DEBBASCH quando afirma: "Será difícil aos membros da Assembléia (o autor refere-se ao Legislativo em regime parlamentarista) questionar a responsabilidade dos serviços administrativos sem suscitar, ao mesmo tempo, a do governo, o que pode parecer como sanção muito forte. Assim verifica-se que o controle parlamentar da administração funciona melhor nos regimes presidenciais, onde esta responsabilidade do governo perante a Assembléia não existe, que nos regimes parlamentares" (14).

(9) *Curso de Direito Constitucional*, São Paulo, Saraiva, 12ª ed., 1983, p. 154.

(10) *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 3ª ed., 1985, p. 84.

(11) *Curso de Direito Constitucional*, 1ª ed., 1983, p. 154.

(12) *Teoría de la Constitución*, trad. espanhola, 1970.

(13) L'Evolution du Controle de l'Administration depuis un Siècle, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, set./out., 1984, p. 1.346.

(14) *Science Administrative*, p. 634.

3. *Dificuldades do controle*

Independentemente das peculiaridades do regime de governo, que propiciariam maior ou menor intensidade de controle, no momento atual registra-se descrença genérica quanto à eficácia e mesmo operacionalidade da fiscalização exercida pelo Legislativo. Paradoxal, assim, que se afirme, ao mesmo tempo, a relevância da função de controle do Parlamento e a escassez ou inexistência de resultados dessa atuação. Para DROMI o controle parlamentar perdeu sua transcendência como conseqüência da crise geral da instituição parlamentar, em geral inerme ante ao avassalador impulso da Administração contemporânea⁽¹⁵⁾. Segundo RAMON REAL “dado seu caráter político e a influência do regime de partidos, esse controle da Administração está falhando muito e nunca poderia abarcar, de forma sistemática, as necessidades de uma grande administração moderna, cuja complexidade e tecnicismo escapam à competência e possibilidades de trabalho dos parlamentares, absorvidos por sua atividade legislativa e política”⁽¹⁶⁾. Assim dificuldades geradas pelo tecnicismo do controle da Administração merecem observação de DEBBASCH, que menciona também a enorme massa de atos administrativos a fiscalizar, exigindo a atuação de extensa máquina burocrática de controle, o que representaria verdadeira administração paralela; no seu entender, o controle político, válido para âmbitos limitados, dificilmente pode ser generalizado⁽¹⁷⁾.

Além dos aspectos apontados há de se notar que, em geral, quer no parlamentarismo quer no presidencialismo, o Executivo detém hegemonia entre os Três Poderes e domina a máquina governamental; em decorrência, embora o ordenamento discipline atuações de controle do Legislativo sobre o Executivo, inexistente interesse político na realização concreta e eficaz da vigilância, para não desagradar ao detentor da atividade legislativa, a submissão cega ao Executivo, propiciam a inoperância da função de controle, em vez de acentuá-la.

Para JEAN WALINE “a via parlamentar é, ao mesmo tempo, a mais natural e a que deveria ser, e muito, a mais eficaz no tocante ao controle da Administração; é ineficaz por ser desprovida de qualquer sanção”⁽¹⁸⁾. Na mesma linha se expressam BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER: “Nem o Congresso nem suas comissões podem anular ou modificar atos administrativos ou condenar a administração ao pagamento de indenização ou ainda dirigir-lhe injunções; sua ação se traduz pela publicidade que dão

(15) *Prerrogativas y Garantías Administrativas*, 1976, p. 22.

(16) *El Control de la Administración*, Revista de Direito Público, nº 32, nov./dez. 1974, p. 8.

(17) *Science Administrative*, pp. 629 e 630.

(18) *L'Evolution du Controle de l'Administration depuis un Siècle*, *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, set./out., 1984, pp. 1.347 e 1.349.

às suas críticas e pelas conseqüências legislativas e financeiras decorrentes (19).

A ausência de sanção, no sentido apontado acima, possibilita justificar, em parte, as falhas do controle parlamentar: os mecanismos de controle, no entanto, se concretizados, acarretariam conseqüências indesejáveis às autoridades administrativas, mesmo desprovidos da aptidão para desfazer atos ou medidas. Assim, por exemplo, no caso de necessidade de aprovação ou autorização do Legislativo para certos atos; no caso da atuação das comissões de inquérito, cujo relatório deveria receber ampla divulgação e ser objeto de manifestação do plenário.

Para melhor reflexão sobre o controle parlamentar, seus mecanismos e eventual aprimoramento, serão estudados os aspectos fundamentais dessa fiscalização em alguns ordenamentos estrangeiros e ordenamento pátrio.

4. O controle parlamentar na França

Segundo JACQUES CADART, o regime de governo francês instituído em 1958 configura um regime parlamentar dualista republicano (20), com Legislativo bicameral, integrado pela Assembléia Nacional e pelo Senado. À Assembléia Nacional a Constituição confere poder de votar moção de censura, que acarreta a demissão do governo; o Presidente da República tem o direito de dissolver a Assembléia Nacional. Existe, assim, em princípio, amplo poder de controle político do Parlamento sobre a atuação do governo em razão da possibilidade de ser votada moção de censura. As extremas sutilezas e os delicados mecanismos da moção de censura e do direito de dissolução, característicos do regime parlamentar, seu caráter precipuamente político afastam exame mais aprofundado, num estudo sobre o controle de Administração Pública, que visa sobretudo à atividade administrativa cotidiana. Objetivando de modo mais direto a atuação da Administração Pública, os meios de controle parlamentar na França são arrolados a seguir.

a) Questões — De acordo com DE VERGOTTINI (que as denomina "interrogazioni") "constituem o instrumento mais simples e mais freqüente mediante o qual os parlamentos buscam esclarecimentos ou notícias sobre a atuação do governo e da administração: podem ser orais ou escritas, segundo se exige do ministro ou do governo resposta oral ou escrita. De regra não implicam manifestação de um voto como conclusão do procedimento. . . Na prática as questões têm o fim, não tanto de conhecer fatos, já notórios, quanto de evidenciar situações que merecem a atenção do governo e da opinião pública" (21).

(19) *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, 1973, p. 305.

(20) *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, tomo II, 2ª ed. 1980, pp. 1.215 e 1.241.

(21) *Diritto Costituzionale Comparato*, 1981, pp. 334-335.

No ordenamento francês os membros do Parlamento propõem questões ao Primeiro-Ministro, remetidas pelo presidente da Câmara a que pertencem, sobre problemas de política geral ou de setores da administração; cada ministro ou secretário de estado responde pessoalmente ao autor das questões. As questões escritas e orais são publicadas no jornal oficial dos debates da Câmara.

Para as questões orais a Constituição de 1958 previu uma sessão por semana (art. 28); subdividem-se em três tipos: questões orais simples, questões orais com debate e questões de atualidade. As questões orais simples, frequentes, permitem que o parlamentar efetue uma exposição de cinco minutos, seguida de resposta do representante do governo e debate entre os dois⁽²²⁾. As questões orais com debate possibilitam discussão parlamentar sobre um problema, o que por vezes acarreta situação constrangedora ao governo, embora não ensejem emissão de voto. As questões de atualidade, criadas em 1969 e modificadas em 1974, têm o seguinte procedimento: a sessão semanal de questões, uma hora é reservada para essas questões, que os parlamentares podem apresentar ao governo alguns dias antes da sessão e até às 14 horas do dia em que se realiza; o Primeiro-Ministro e os ministros interessados preparam suas respostas até à abertura da sessão, às 15 horas⁽²³⁾.

As questões escritas não constituem objeto de exposição em sessão pública, mas são divulgadas no jornal oficial dos debates parlamentares; o governo responde da mesma forma, por meio de publicação nesse jornal; se as questões escritas não obtêm resposta nos prazos fixados, transformam-se em questões orais; se estas, primitivamente escritas, não recebem resposta satisfatória, podem tornar-se questões orais com debate; se estas não são adequadamente explicitadas, existe a possibilidade de se transformarem em moção de censura⁽²⁴⁾. No entendimento de CADART, essa técnica de controle configura, para os parlamentares e para os cidadãos, fonte de esclarecimentos de grande valor; mesmo desprovidas de voto podem ser arma extremamente eficaz de controle do governo⁽²⁵⁾.

b) Comunicações de documentos — A legislação francesa impõe ao governo numerosas e permanentes comunicações ao Parlamento, sobretudo

(22) CADART, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, tomo II, 2ª ed., 1980, p. 1.185. Esse autor observa que se os parlamentares quisessem, como na Inglaterra, utilizar ao máximo esse procedimento, poderiam controlar mais seriamente o governo, propondo questões difíceis e constrangedoras (p. 1.185).

(23) CADART, *op. cit.*, p. 1.187.

(24) CADART, *op. cit.*, p. 1.189.

(25) *Op. cit.*, pp. 1.189 e 1.190. O Conselho Constitucional Francês, em 1959, proibiu qualquer tipo de deliberação, resolução ou mesmo recomendação nas questões ou debates de qualquer tipo, para não haver confusão com a moção de censura.

de matéria financeira e econômica; tais comunicações são remetidas ao presidente de cada Câmara ou às comissões competentes, especialmente para permitir a verificação das contas das empresas estatais ⁽²⁶⁾.

c) Autorizações e aprovações diversas — Embora consagrados doutrinadores ⁽²⁷⁾ não incluam entre as técnicas de controle parlamentar as autorizações e aprovações, entendemos que tais manifestações detêm as características da atividade de controle, pois implicam exame ou verificação de legalidade ou mérito de atos ou medidas a serem ou já adotadas pelo Executivo, acarretam impedimento de eficácia ou revogação, caso o Parlamento negue anuência ⁽²⁸⁾.

No ordenamento francês a declaração de guerra e a vigência de tratados dependem de manifestação favorável do Parlamento.

d) Comissões de inquérito e de controle — No entendimento de CADART ⁽²⁹⁾ e DEBBASCH ⁽³⁰⁾, as comissões propiciam ao Parlamento seu principal instrumento de controle, depois do procedimento da responsabilidade do governo. As comissões de inquérito formam-se com a finalidade de investigar fatos determinados e submeter suas conclusões ao plenário; as comissões de controle destinam-se a examinar a gestão dos serviços públicos e das empresas estatais; têm duração limitada a seis meses; seus debates são secretos; não podem constituir-se para investigar matéria *sub judice* e devem ser dissolvidas se advier ação judicial a respeito de fatos que originaram sua formação; podem sancionar com multa o não-comparecimento de pessoas convocadas, o falso testemunho e o suborno de testemunhas; somente a Câmara a que pertencem pode decidir a divulgação de seu relatório, se, no entanto, realizar debates sobre as conclusões ⁽³¹⁾.

e) Delegações parlamentares — Segundo CADART, desde 1974 outra instituição assegura também a missão de controle do Parlamento: “as delegações parlamentares, criadas por leis especiais e incumbidas de acompanhar certas questões importantes para o Parlamento e de informar com muita exatidão as Câmaras sobre tais matérias”; o mesmo autor exemplifica com a delegação parlamentar para a radiodifusão televisão francesa (órgão misto com relatores gerais e especiais das comissões de finanças das duas Câma-

(26) CADART, op. cit., p. 1.193.

(27) Como por exemplo, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Curso de Direito Constitucional*, 1983, pp. 154-160; JOSÉ AFONSO DA SILVA, *Curso de Diritto Costituzionale Comparato*, 1981, pp. 331-344.

(28) HELY LOPES MEIRELLES inclui as autorizações e aprovações a atos do Executivo entre as funções de controle do Legislativo (cf. *Direito Administrativo Brasileiro*, 1986, p. 602).

(29) Op. cit., p. 1.197.

(30) *Science Administrative*, 1976, p. 634.

(31) CADART, op. cit., pp. 1.199-1.200.

ras, relatores das comissões de assuntos culturais, cinco deputados e três senadores) e com as duas delegações distintas das duas Casas para as Comunidades Européias ⁽³²⁾.

f) Controle da aplicação das leis — Com o surgimento dos regulamentos autônomos na Constituição de 1958, e sua ampla utilização pelo governo, passou a ocorrer atrasos ou omissões na publicação de decretos de aplicação das leis, com o conseqüente protesto da população e preocupação do Parlamento. A partir de 1972 o Senado organizou um sistema de controle da aplicação das leis com a finalidade não somente de acelerar a publicação dos decretos regulamentadores, mas de obter redação adequada; a Mesa do Senado coordena esse controle; na abertura de cada sessão legislativa é apresentado um balanço da ação governamental no âmbito da aplicação dos textos legislativos; cada presidente de comissão permanente, com o auxílio de assessores, realiza estudo minucioso da aplicação dos textos da matéria de sua competência; a comissão examina as conclusões desse estudo e propõe as medidas consideradas úteis; questão oral com debate, questão escrita, carta ao ministro competente; essas conclusões e propostas são integralmente publicadas no boletim de informações rápidas do Senado ⁽³³⁾.

Embora o ordenamento propicie ao Parlamento meios variados de controle da administração, BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER ⁽³⁴⁾ e ainda JEAN WALINE ⁽³⁵⁾ referem-se à ineficácia ou fragilidade da fiscalização parlamentar na França. Conforme os três primeiros, com exceção das gestões individuais dos parlamentares em favor de seus eleitores, “todos os meios de controle são pouco utilizados e pouco eficazes; as duas Casas que formam o Parlamento não dispõem de tempo nem de facilidades práticas, nem de meios jurídicos de exercer controle aprofundado e permanente sobre os serviços e os funcionários”.

5. O controle parlamentar na Inglaterra

No entender de BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER, a ação do Parlamento britânico no controle da administração reveste-se de maior força que na França. Vários meios propiciam essa atuação.

a) Questões — No sistema inglês de controle parlamentar aparecem muito utilizadas as questões cujas normas principais são as seguintes: o parlamentar que pretenda apresentar questão deve informar o seu conteúdo à presidência da Casa; os textos das questões são impressos e distribuídos

(32) Op. cit., pp. 1.200-1.201.

(33) CADART, op. cit., pp. 1.204-1.205.

(34) *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, 1973, p. 303.

(35) *L'évolutions du Controle de l'Administration depuis un Siècle, Revue du Droit Public et de la Science Politique*, set./out., 1984, pp. 1.347 e 1.349.

aos parlamentares; ao governo se concede o mínimo de dois dias para responder; respostas escritas são preferidas para questões que dizem respeito a casos individuais ou minúcias administrativas; para as questões orais é reservada uma hora em cada sessão, e em duas sessões por semana uma parte do tempo é destinada às respostas dadas pelo Primeiro-Ministro; é prevista a possibilidade de pedido de esclarecimentos suplementares e quando o autor da questão não se dá por satisfeito, há a remota possibilidade de um futuro debate ⁽³⁶⁾.

Na apreciação de H. W. CLARKE, esse período de uma hora em cada sessão, conhecido como "question time", é um dos mais populares e importantes aspectos do funcionamento do Legislativo ⁽³⁷⁾. Segundo DE VERGOTTINI, no ordenamento inglês as questões com resposta oral são consideradas um dos mais importantes mecanismos de verificação do comportamento do governo de que dispõe a oposição, também pela ressonância atribuída às respostas do governo sobre as questões mais significativas ⁽³⁸⁾.

b) Comissões de inquérito ("Tribunais of inquiry") — Previstas em lei de 1921, formam-se por decisão das duas casas do Parlamento, têm amplos poderes de investigação e cuidam de assuntos de premente interesse público ⁽³⁹⁾. São integradas, em geral, por pessoas não vinculadas ao Parlamento, por este designadas e presididas por magistrado da Corte Suprema; dispõem de fortes poderes de instrução, sobretudo no tocante ao comparecimento de testemunhas e obtenção de documentos; no final dos trabalhos redigem relatório, a que submetem ao Parlamento ⁽⁴⁰⁾.

c) Comissões especializadas ("Select committees") — Destinam-se a examinar determinada matéria para relatar à Casa; compõem-se em geral, de quinze membros, número menor que o das comissões permanentes (de vinte a cinquenta membros); têm poder de convocar testemunhas e de requerer apresentação de documentos: um novo tipo de comissão especializada criou-se em 1966, ante críticas de ineficácia do poder de Parlamento de controlar a carência de informações devidas pelo Executivo; sua finalidade consiste em virificar atividades de determinado serviço, com poder para convidar o Ministro competente a prestar esclarecimentos, relatando, depois, à Casa; no princípio formaram-se comissões para agricultura, ciência e tecnologia e educação ⁽⁴¹⁾.

(36) DE VERGOTTINI, *Diritto Costituzionale Comparato*, 1981, p. 335.

(37) *Constitutional and Administrative Law*, Londres, 1971, p. 54.

(38) Op. cit., p. 335.

(39) NEIL HAWKE, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, 1984, p. 24.

(40) BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER — *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, 1973, pp. 303-304.

(41) H. W. CLARKE, *Constitutional and Administrative Law*, Londres, 1971, p. 38.

Três comissões especializadas tornaram-se conhecidas:

— Comissão de Contas Públicas (“The Public Accounts Committee”) — Criada em 1861, compõe-se de quinze membros designados em cada sessão legislativa pela Câmara dos Comuns, sendo praxe indicar proeminente membro da oposição para presidi-la; é auxiliada pelo “Comptroller and Auditor-General” e por altos funcionários do Tesouro; tem poderes para interrogar funcionários e convocar para exibição de documentos. Compete-lhe não somente examinar a regularidade da despesa, mas investigar falhas ou negligências administrativas causadoras de desperdício de recursos públicos. Em muitos casos o relatório que elabora acarreta atuação do Tesouro, para aplicar recomendações indicadas e debates na Câmara dos Comuns (42).

— Comissão das Estatais (“The Select Committee on Nationalised Industries”) — Compõe-se de doze membros e tem por finalidade verificar relatórios e contas de empresas estatais cuja diretoria foi designada por ministros e cujos recursos não são total ou especialmente votados pelo Parlamento ou liberados pelo Tesouro; pode interrogar empregados ou diretores das estatais, com assistência de pessoas dotadas de conhecimentos especializados: quando os recursos das estatais são votados pelo Parlamento seu orçamento é verificado pela Comissão de Orçamento e suas contas pela Comissão de Contas Públicas (43).

O terceiro tipo de comissão realiza controle de especial relevo.

d) Controle da legislação delegada — Estabelecido por lei de 1946 (“Statutory Instruments Act”), confere ao Parlamento direito de vigilância sobre regulamentos editados pelo Executivo para a execução das leis (44).

De regra os atos de aplicação de leis devem receber aprovação prévia do Parlamento, salvo em alguns casos de regulamentos ou ordens de compras obrigatórias previamente discutidos; esse controle ocorre também por meio de investigações sobre atos editados pelo Executivo em aplicação de leis, para dar ciência ao Parlamento de qualquer assunto de interesse, em especial quanto a atos do Executivo não claramente definidos ou que podem atribuir, indevidamente, amplos poderes a órgãos administrativos; esse controle é realizado principalmente por Comissão Especializada Conjunta de Instrumentos Legais (integrantes da Câmara dos Comuns e da Câmara dos Lordes), Comissão Especializada de Instrumentos Legais da

(42) H. W. CLARKE, *op. cit.*, p. 79.

(43) H. W. CLARKE, *op. cit.*, p. 152.

(44) BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER, *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, 1973, p. 304.

Câmara dos Comuns, Comissão Especializada de Instrumentos Legais da Câmara dos Lordes; tais comissões examinam projetos de regulamentos quando houver essa exigência (45).

6. O controle parlamentar nos Estados Unidos

Na afirmação de BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER, o “Congresso americano dispõe de poderes de controle sobre a administração mais importante ainda que o Parlamento britânico” (46). Alguns mecanismos de controle inserem-se na chamada “colaboração dos poderes” e foram sendo consolidados com o tempo, configurando verdadeiros costumes constitucionais, porque não previstos expressamente na Constituição, embora nela tenham base (47). Os meios seguintes aparecem arrolados pela doutrina:

a) Aprovação do Senado de nomeações do Presidente da República para funções públicas federais — A nomeação de titulares de funções públicas federais cabe ao Presidente da República, mas com a aprovação do Senado, por maioria simples; na realidade o Senado delega ao Presidente, secretários e outras autoridades administrativas o poder de nomear funcionários de grau inferior na hierarquia, participando da nomeação discricionária dos funcionários federais de grau superior; há, no entanto, praxes no procedimento de nomeação que distorcem a realização de um verdadeiro controle; embora a possibilidade de rejeição de nomes exista, sua proporção tem se revelado mínima; o Senado, em geral, deixa ao Presidente liberdade quase completa de nomear; em troca, o Presidente consente que os Senadores de cada Estado escolham titulares de funções federais que exercerão atividades nesse Estado (48).

b) Aprovação de tratados internacionais e da nomeação de embaixadores — Os tratados internacionais são negociados e assinados pelo Presidente da República; os mais importantes devem ser aprovados pelo Senado, pela maioria de dois terços; esse poder do Senado fica reforçado pela aprovação da nomeação de embaixadores; assim, o Presidente da República procura associar os Senadores, mesmo da oposição, às negociações internacionais (49).

c) Comissões permanentes (“Standing Committees”) — Tais comissões não se limitam, no congresso dos Estados Unidos, a atividades preparatórias de discussão de projetos de lei pelo plenário, mas estendem-se

(45) NEIL HAWKE, *An Introduction to Administrative Law*, Oxford, 1984, p. 113.

(46) *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, 1973, p. 304.

(47) CADART, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, vol. I, Paris, 1979, p. 476.

(48) CADART, *op. cit.*, pp. 483, 513 e 515.

(49) CADART, *op. cit.*, pp. 484 e 508.

à manutenção de vínculo estável e contínuo com o Executivo⁽⁵⁰⁾; são dotadas de certos poderes de investigação, tendo “o direito” de convocar funcionários para lhes pedir opinião sobre projetos de lei em discussão ou explicações sobre atividades de seu órgão”⁽⁵¹⁾. Segundo BURDEAU esse modo de atuar acarretou o comparecimento de funcionário às comissões antes de eventual convocação ou da emissão de parecer, para explicar projetos relativos a atividades desempenhadas por seus órgãos, desse modo, estreito contato entre funcionários do Executivo e comissões⁽⁵²⁾.

d) Comissões de Inquérito (“Investigating Committees”) — O poder de investigação assume relevância expressiva na atuação das Comissões de Inquérito das duas Câmaras. “Criadas para diversas finalidades, freqüentemente têm a ocasião de controlar a atividade da administração, nas hipóteses de um escândalo, uma catástrofe, um mal-estar na opinião pública, reclamações dos cidadãos ou ainda o exame da aplicação de uma lei ou um conjunto de leis”⁽⁵³⁾. No desenvolvimento de suas atividades as comissões de inquérito podem interrogar membros do governo, convocar para depor qualquer pessoa, funcionário ou não, sob pena de sanções semelhantes às judiciárias, que lhes competem aplicar; podem, ainda, ter vista de documentos e processos, que tramitam na Administração, salvo aqueles que o Presidente da República considere secretos. A doutrina que estuda o tema refere-se em geral ao inquérito relativo ao caso “Watergate” que acarretou a demissão do Presidente Nixon em agosto de 1974, pois a Comissão Judiciária da Câmara recomendou o “impeachment”. No procedimento do “impeachment”, as Comissões realizam investigações preliminares⁽⁵⁴⁾.

e) Poder “de bolsa” — É a denominação conferida por DEBBASCH à possibilidade de que é dotado o Congresso norte-americano de perturbar ou mesmo paralisar a ação de setores da Administração pública limitando determinados créditos que lhes eram destinados; quando diversos chefes de serviço ou mesmo altas autoridades administrativas comparecem perante as comissões para justificar seus pedidos de créditos, estas ou mesmo o Congresso podem condicionar o parecer positivo ou a aprovação à tomada de medidas pelo Executivo⁽⁵⁵⁾. Não se trata de votação da peça orça-

(50) DE VERGOTTINI, *Dirito Costituzionale Comparato*, 1981, p. 339.

(51) BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER, *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, 1973, p. 304.

(52) *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, 1977, p. 297.

(53) BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER, *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, 1973, p. 305.

(54) Da mesma forma que a moção de censura nos regimes parlamentaristas, o “impeachment” não visa ao controle direto da atividade administrativa cotidiana, não cabendo, portanto, seu estudo nesse trabalho, inclusive pela raridade de sua prática.

(55) *Science Administrative*, 1976, p. 639.

mentária como um todo, mas da aprovação de determinados créditos alocados a finalidades específicas.

7. O controle parlamentar no Brasil

No estudo do controle parlamentar da Administração no ordenamento brasileiro, deixarão de ser examinados os institutos do "impeachment" em nível federal e estadual e o da responsabilidade político-administrativa de Prefeitos, em nível municipal. Tais institutos, como já se observou no tocante à moção de censura na França e ao "impeachment" nos Estados Unidos, a par do caráter eminentemente político, afetam os níveis mais altos do Executivo (Chefe do Governo ou Presidente da República, Ministros, Governadores dos Estados e Prefeitos) e caracterizam-se também pela raridade de utilização, considerando-se sobretudo o "impeachment" "peça de museu", como afirma MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO⁽⁵⁶⁾. Aliás reina divergência na doutrina quanto à inclusão de referidos "institutos dentre os meios de controle parlamentar da Administração; assim, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO⁽⁵⁷⁾, HELY LOPES MEIRELLES⁽⁵⁸⁾ e KARL LOEWENSTEIN⁽⁵⁹⁾ arrolam, os dois primeiros, o "impeachment" e a responsabilidade político administrativa de Prefeitos e o terceiro, o "impeachment" e a moção de censura dos regimes parlamentaristas entre as formas de controle do Legislativo sobre o Executivo; JOSÉ AFONSO DA SILVA⁽⁶⁰⁾, BERNARD SCHWARTZ⁽⁶¹⁾ e BRAIBANT, QUESTIAUX e WIENER⁽⁶²⁾ não mencionam o "impeachment" como forma de controle parlamentar da Administração⁽⁶³⁾.

Serão somente os meios que visam mais imediatamente à atividade da administração.

a) Pedidos escritos de informação — No âmbito federal, os Deputados e Senadores poderão solicitar informações escritas aos Ministros de Estado, a serem encaminhadas pela Mesa da Câmara e do Senado, importando

(56) *Curso de Direito Constitucional*, 1983, p. 160.

(57) *Op. cit.*, p. 155.

(58) *Dirito Administrativo Brasileiro*, 1986, p. 603 e *Dirito Municipal Brasileiro*, 1985, p. 447.

(59) *Teoría de la Constitución*, trad. espanhola, 1970, pp. 263-267.

(60) *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 1985, p. 84.

(61) *Dirito Constitucional Americano*, 1966, pp. 96-107.

(62) *Le Controle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, pp. 304-305.

(63) O "impeachment" vem previsto na Constituição de 1988, nos arts. 51, I e 52, I. A Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, disciplina o procedimento dispondo também sobre o "impeachment" de Governador de Estado. A responsabilidade político-administrativa de Prefeitos é regulada pelo Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, arts. 4º e 5º

crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (art. 50, § 2.º, da Constituição Federal de 1988). Dispositivos semelhantes, para autoridades dos respectivos níveis, encontram-se nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios.

Em âmbito municipal o desatendimento a pedido de informação vem arrolado pelo Decreto-Lei n.º 201/67 como infração político-administrativa passível de processo de cassação de mandato do Prefeito pela Câmara Municipal. Evidente, no entanto, que nem em âmbito federal, estadual ou municipal o não-atendimento a pedido de informação de parlamentar, na prática, acarreta qualquer tipo de sanção, ficando na dependência da diretriz seguida pelo Chefe do Executivo ou auxiliares no trato com o Legislativo.

b) Convocação para comparecimento — A Constituição Federal determina o comparecimento obrigatório de Ministros de Estado perante a Câmara dos Deputados, o Senado ou qualquer de suas comissões, para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados; a falta de comparecimento, sem justificação, importa crime de responsabilidade.

(Art. 50) — As Constituições dos Estados e Leis Orgânicas Municipais contêm dispositivos de igual teor, configurando também crime de responsabilidade o não-comparecimento de Secretários de Estados perante Assembléias Legislativas (Lei n.º 1.079/50, art. 74) e infração político-administrativa o não-comparecimento de Secretários Municipais (Decreto-Lei n.º 201/67, art. 4.º, inciso III). Na prática, pouco tem sido utilizado esse meio, de regra por não se obter facilmente o *quorum* necessário à convocação, ante pressões do Executivo por meio de suas lideranças.

c) Fiscalização de atos da administração direta e indireta — Para o nível federal a Constituição de 1968 prevê, entre as atribuições do Congresso Nacional, “fiscalizar e controlar, diretamente ou por meio de qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (art. 48, item X). A Constituição de 1969 continha dispositivo semelhante, no art. 45; segundo esclarece MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, o texto foi acrescentado primitivamente como parágrafo único do art. 65 da Constituição de 1946, pela Emenda Constitucional n.º 17, de 26 de novembro de 1965⁽⁶⁴⁾. Dezenove anos depois foi promulgada a Lei n.º 7.295, de 19 de novembro de 1984, regulamentando o preceito. O art. 1.º prevê fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado dos atos do Poder Executivo, inclusive da administração indireta, sem prejuízo da fiscalização exercida, com fundamento em outros artigos da Constituição.

As principais disposições da mencionada lei são as seguintes: a) fiscalização exercida sobre atos de gestão administrativa da administração direta

(64) *Comentários à Constituição Brasileira*, 1º vol. 1977, p. 243.

e indireta, incluídas as fundações governamentais no âmbito desta; *b*) competência do Senado para fiscalização dos atos do Poder Executivo do Distrito Federal; *c*) fiscalização exercida de modo geral e permanente; *d*) iniciativa de qualquer membro do Congresso Nacional para acionar a fiscalização; *e*) duas Comissões Permanentes, uma do Senado e outra da Câmara dos Deputados, denominadas Comissões de Fiscalização e Controle, são órgãos incumbidos da fiscalização; *f*) cada uma das Mesas das Casas do Congresso fixa o número de integrantes da Comissão, obedecendo, na sua composição, ao critério da proporcionalidade partidária; *g*) os poderes das duas Comissões de Fiscalização e Controle por meio das respectivas Mesas, que se dirigirão, por sua vez, à Presidência da República, são os seguintes: I — solicitar convocação de Ministros de Estado e dirigentes de entidades da administração indireta; II — solicitar, por escrito, informações à administração direta e à indireta sobre matéria sujeita à fiscalização; III — requisitar documentos públicos necessários à elucidação de fato, objeto da fiscalização; IV — providenciar a realização de perícias e diligências; *h*) ao concluir fiscalização sobre determinada matéria, a Comissão elaborará relatório, com indicação, se for o caso, dos responsáveis e das providências cabíveis, devendo manifestar-se sobre o mesmo, por maioria de votos, a respectiva Casa do Congresso; *i*) a matéria objeto de apuração por Comissão fica excluída de apuração simultânea por qualquer instância administrativa.

Ressalte-se quanto a esse texto, em primeiro lugar, a preocupação com o controle dos atos que não envolvam escolhas políticas, ante a expressão “atos de gestão administrativa”, embora a Constituição Federal (1988) não restrinja o âmbito da fiscalização, pois menciona “atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta”. Observe-se, a propósito da expressão contida na lei, que hoje caiu em desuso a antiga classificação dos atos administrativos em atos de império e atos de gestão, e que não se encontra na doutrina explicação sobre o significado de “atos de gestão administrativa”; deduz-se que o legislador, preocupado com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, pretendeu deixar evidente, ao empregar esta expressão, que o Legislativo exerceria controle somente sobre atos da rotina administrativa, não sobre atos que expressassem escolhas ou diretrizes políticas, perdendo-se, deste modo, excelente ocasião de, ao menos, propiciar debates ou estudos sobre o mérito de várias medidas fundamentais a todo o País.

Outro aspecto a salientar diz respeito à fiscalização das entidades da administração indireta, incluídas as fundações governamentais, como nota MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ao afirmar: “O cerne está em prever fiscalização parlamentar da administração descentralizada (como dizia o texto promulgado em 1967), da administração indireta (como reza a Emenda n.º 1); não raro, sonegaram-se os atos dessa administração indireta à fiscalização parlamentar sob a alegação de que, tendo as entidades que a desempenham personalidade jurídica própria, distinta do Estado, está

fora do alcance do controle parlamentar que só abrangeria a atividade direta e centralizada do Estado” (65).

Também deve ser observado que a fiscalização exercida por meio das Comissões referidas realiza-se sem prejuízo do controle exercido com base em outros dispositivos constitucionais; por exemplo, os pedidos de informação podem ser efetuados diretamente pelo parlamentar, via Mesa da Casa ou por meio da Comissão de Fiscalização e Controle da respectiva Casa.

Por fim, ressalte-se que as atividades da Comissão de Fiscalização e Controle para verificar determinada matéria culminam com a elaboração de relatório circunstanciado, com indicação dos responsáveis e das providências cabíveis, seguindo-se manifestação do Plenário da respectiva Casa, por maioria de votos, ou seja, o Plenário aprovará ou não aprovará o relatório da Comissão, por maioria de votos, não prevendo a lei a seqüência do procedimento; o relatório é remetido à Presidência da República? Se medida alguma for adotada, quais as conseqüências? Deduz-se também que o único efeito de eventual aprovação de relatório da Comissão seja possível publicidade que a imprensa lhe dê.

As observações expendidas sobre o texto em si da Lei n.º 7.295/84 acrescentam-se ponderações sobre o efetivo desempenho da função de controle pelas referidas Comissões. Se na sua composição é obedecido o critério de proporcionalidade partidária, o partido majoritário na Câmara e no Senado, com certeza, exercerá ingerências para evitar determinadas atividades ou verificações das Comissões, inconvenientes ao Executivo. A maioria partidária interferirá também na manifestação do Plenário a respeito do relatório da Comissão, se houver relatório e se este conseguir chegar a essa fase. Prevalecem para a atividade das Comissões de Fiscalização e Controle as observações de DE VERGOTTINI sobre as comissões de inquérito, em que salienta a interferência da maioria em todas as fases do procedimento investigatório e na apreciação final em Plenário, o que impede que tais meios de controle possam realizar-se com eficácia (66), salvo acordo das minorias, o que é raro.

d) Comissões Parlamentares de Inquérito — Segundo ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “estas são comissões especiais e temporárias criadas para a apuração de fato ou fatos determinados. Constituem um recurso para tornar mais efetivo e rigoroso o controle, que é deferido aos parlamentares, sobre toda a máquina estatal” (67).

O art. 58, § 3.º, da Constituição Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, prevê a criação de comissões para apuração de fato determinado e por prazo certo; o mesmo dispositivo atribui a essas comissões poderes de investigação pró-

(65) *Comentários à Constituição Brasileira*, 1º vol., 2ª ed., 1977, p. 244.

(66) *Diritto Costituzionale Comparato*, 1981, pp. 343-344.

(67) *Comentários à Constituição Brasileira*, 1º vol., 2ª ed., 1977, p. 207.

prios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas.

Nas comissões parlamentares de Inquérito, como nas demais, deve-se observar o critério de representação proporcional dos partidos ou blocos parlamentares que participam da respectiva Casa (art. 58, 1.º).

As Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios prevêem, igualmente, a possibilidade de criação de comissões de inquérito. Normas relativas aos poderes e procedimento das Comissões Parlamentares de Inquérito, em âmbito federal, estão contidas na Lei n.º 1.579, de 18 de março de 1952.

Quanto aos poderes, o artigo 1.º da referida lei menciona ampla ação nas pesquisas destinadas à sua formação, especificando o art. 2.º tais faculdades: a) determinar diligências reputadas necessárias; b) requerer a convocação de Ministros de Estado; c) tomar depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais; d) requisitar, de repartições públicas e autárquicas, informações e documentos; e) transportar-se aos lugares onde se fizer mister sua presença.

No tocante ao procedimento, a Lei n.º 1.579/52 prevê a intimação de indiciados e testemunhas de acordo com os preceitos da legislação penal; o não-comparecimento, sem motivo justificado, acarretará intimação por meio de juiz criminal da localidade em que resida ou se encontre a testemunha (art. 3.º e parágrafo único). Tendo em vista que a Constituição de 1988 atribuiu às Comissões Parlamentares de Inquérito poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, os preceitos acima talvez não mais vigorem, pela desnecessidade de intermediações do Poder Judiciário para intimação de testemunha.

De acordo com o art. 5.º e 1.º da mesma lei, ao término das atividades as Comissões apresentarão relatório de seus trabalhos à respectiva Casa, com projeto de resolução. A Constituição de 1988 trouxe reforço às Comissões de Inquérito ao determinar o encaminhamento das conclusões, se for o caso, ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

A citada lei, em seu art. 4.º, caracteriza como crime o impedimento ou tentativa de impedimento, mediante violência ou ameaça da regular atuação de Comissão Parlamentar de Inquérito ou do livre exercício das atribuições de qualquer dos membros, assim como o oferecimento de afirmações falsas, a negação ou silêncio da verdade como testemunha, perito, tradutor ou intérprete.

Como se verifica, as disposições legais referentes às Comissões de Inquérito propiciam meios para que o Legislativo realize controle sobre determinadas atuações da Administração Pública, sobretudo escândalos

administrativos ou financeiros fartamente noticiados pela imprensa. Mas permanece tradição de inoperância, inocuidade, inutilidade dessas Comissões, encaradas com ceticismo quando formadas, diferentemente da reputação desfrutada pelas comissões de inquérito norte-americanas, de modo geral.

e) Aprovações e autorizações do Executivo — Algumas decisões do Executivo dependem de manifestação favorável do Congresso para produzir efeitos ou tornarem-se válidas. A Constituição de 1988 ampliou o número de atos vinculados à manifestação do Legislativo Federal, o que também reforça a fiscalização sobre o Executivo. Assim, cabe ao Congresso Nacional: a) aprovação de tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I); b) autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nela permaneçam temporariamente (art. 49, II); c) aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio ou suspender qualquer uma dessas medidas (art. 49, IV); d) aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares (art. 49, XIV); e) apreciar atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão (art. 49, XII); f) aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (art. 49, XVII).

De muito relevo, se for colocada em prática pelos parlamentares, a competência atribuída ao Congresso de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 49, V).

Fiscalização do Senado pode ser exercida sobre várias medidas que a União e mesmo Estados e Municípios pretendam adotar; assim, o art. 52 da Constituição Federal atribui ao Senado Federal, entre outras, competência para: a) aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: magistrados, nos casos previstos; Ministros do Tribunal de Contas indicados pelo Presidente da República; Governador de Territórios; presidente e diretores do Banco Central; Procurador-Geral da República (art. 52, III); b) aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente (IV); autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (V); dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal — são as empresas públicas e sociedades de economia mista — (VII); e) fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (VI); dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito

externo e interno (VIII); g) estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (IX); h) aprovar, por maioria absoluta ou por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato (XI).

Em nível estadual e municipal aprovações e autorizações também são exigidas, ressaltando-se o grande número de medidas do Executivo que dependem de autorização das Câmaras municipais, no âmbito local, o que propicia melhor desempenho da função de controle.

Na prática, entretanto, até o presente verifica-se que o Legislativo dificilmente recusa aprovação ou autorização e no tocante a nomeações para cargos de relevo não se preocupa com a real aptidão da pessoa indicada, diversamente do que ocorre em outros ordenamentos, como Estados Unidos, por exemplo, em que se realiza verdadeira "sabatina" com o candidato. A Constituição de 1988 determinou expressamente arguição pública prévia à aprovação de nomes para determinados cargos e arguição secreta para outros. Espera-se que à atribuição de poderes de controle mais fortes ao Legislativo corresponda, na prática, atuação autêntica dos Parlamentares para que a fiscalização se realize.

f) Fiscalização financeira e orçamentária — De acordo com o art. 70 da Constituição Federal, ao Congresso Nacional compete a fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial da União mediante controle externo, o mesmo ocorrendo com os respectivos Legislativos em âmbito estadual e municipal. Essa função, tradicionalmente vinculada ao Poder Legislativo no mundo ocidental, é exercida com o auxílio do Tribunal de Contas.

8 — Aprimoramento do controle parlamentar

Como já se mencionou, impera descrédito geral quanto ao controle parlamentar sobre a administração. Se a crítica vem formulada em autores de países desenvolvidos para sua própria realidade, a questão torna-se mais acentuada nos países menos desenvolvidos. Parece registrar-se um círculo vicioso nas considerações sobre tal controle. Assim, o argentino AGUSTIN GORDILLO pondera que enquanto não existir parlamento forte não haverá controle parlamentar possível⁽⁶⁸⁾. No Brasil, a deputada federal Elizabete Mendes de Oliveira (Bete Mendes), ao referir-se à questão da autonomia do Poder Legislativo, afirmou o seguinte: "Enquanto o Legislativo não tiver, como o Executivo e o Judiciário, a função de fiscalizar, . . . não será verdadeiramente autônomo"⁽⁶⁹⁾.

Como aprimorar ou tornar efetivo o controle parlamentar?

(68) *Problemas del Control de la Administración Pública en América Latina*, 1981, p. 101.

(69) *Revista Desfile*, nº 210, março de 1987, p. 40.

DEBBASCH propõe a especialização de certos parlamentares nas funções de controle (70).

JEAN WALINE afirma, visando ao regime de governo francês, que uma reforma destinada a assegurar controle parlamentar eficaz deveria prever a responsabilidade individual dos ministros por iniciativa da Assembléia Nacional ou do Parlamento (71).

No Brasil, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, na obra *Democracia Possível*, publicada em 1972, depois de salientar a importância de um controle eficaz sobre o exercício do poder, paralelamente a cada nível de Governo, um órgão específico de controle, fornecido por pequeno número de representantes do eleitorado do grau correspondente: “esses representantes comporiam uma assembléia ou Câmara que periodicamente se reuniria, a fim de pedir contas ao Governo... Esse trabalho de controle importa igualmente uma tarefa de aprovação ou ratificação. Inúmeros atos, especialmente em matéria legislativa e de liberdade públicas, devem ter sua eficácia condicionada à manifestação do órgão de controle. (71 — pp. 106-107). Neste trabalho, o consagrado constitucionalista pátrio, na linha do pensamento de KARL LOEWENSTEIN, apresenta uma nova forma de separar os poderes, reservando um deles para a função de controle, nos termos acima descritos. Posteriormente, em 1979, o mesmo constitucionalista pátrio publicou obra denominada *A Reconstrução da Democracia*, em que seu pensamento apresenta novos contornos, atribuindo ao Parlamento o: “policy control”, que significa, “de modo geral, acompanhar, em nome e em lugar do povo, de modo imediato e rigoroso, o desempenho do Governo, de sua tarefa. Nele se impõe a crítica em profundidade, o oferecimento de alternativas, a discussão esclarecida dos grandes problemas nacionais” (p. 179). Para a realização de um controle eficiente, além de assessoria e outros meios, FERREIRA FILHO afirma a necessidade de estrutura adequada, propondo a composição do Parlamento em três câmaras, nos Estados federais, como o Brasil; à câmara política, integrada por representantes eleitos pelo povo “cumprirá a fiscalização da política do Governo, caber-lhe-á discutir o programa deste, em geral relativamente à sua adequação aos objetivos nacionais. Em particular, cada ato ou omissão praticado pelo Governo em sua atuação diuturna” (pp. 184-185).

A especialização da função de controle em câmara ou em comissões parece levar ao aprimoramento da função de controle. Resta, no entanto, mencionar que estruturas adequadas, assessorias competentes e outros meios, pouco fazem se os parlamentares não se concientizarem da necessidade de tornar efetivas e concretas as possibilidades de fiscalização que o ordenamento lhes confere, no interesse da coletividade que representam e que lhes deu votos.

(70) *Science Administrative*, 1976, pp. 632-633.

(71) *L'Evolution du Controle de l'Administration depuis un Siècle*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, set./out., 1984, p. 1.349.