



UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

HAMILTON CARLOS DE ABREU TORRES

O SENADO E O PODER DE FISCALIZAÇÃO

Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientadora: Prof. ILANA TROMBKA

Brasília - 2005

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA	iii
AGRADECIMENTOS	iv
RESUMO	v
INTRODUÇÃO	6
CONCEITO DE ESTADO	7
PENSAMENTOS FILOSÓFICOS SOBRE O ESTADO	8
O PAPEL DO ESTADO E A AÇÃO POLÍTICA	12
O MODELO ADOTADO PARA A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO	13
O BRASIL E A DEMOCRACIA	16
O PARLAMENTO BRASILEIRO	17
O SENADO E A FUNÇÃO FISCALIZADORA	22
CONCLUSÃO	27
REFERÊNCIAS	29

DEDICATÓRIA

Para minha amada esposa Cátia
e aos meus filhos Catarine e
Hamilton Filho.

AGRADECIMENTOS

Ao Reitor Renan Calheiros, à Vice-reitora Acadêmica Vânia Maione, ao Coordenador Acadêmico Alexandre Damasceno, aos caríssimos Professores, aos Servidores da UNILEGIS e ao Senador César Borges pela oportunidade. A José Landri pelo incentivo e a Ilana Trombka pelo privilégio que tive em ter sido por ela orientado nesta realização.

Aos idealizadores desta Instituição que hoje é uma realidade e aos companheiros do curso, pelo aprendizado compartilhado.

Aos meus queridos pais Litercílio e Julita e aos irmãos com quem, na Instituição familiar, construí meus valores sociais e morais e, de forma muito especial, a Deus, fonte inesgotável de amor que propicia a justiça e paz no coração da humanidade.

RESUMO

Dentre outras propostas para a formação do Organismo Político-Administrativo, o Brasil adotou a teoria de Montesquieu, para a formação de seu Estado.

A origem do Estado, baseada na vontade do seu povo, tem por o objetivo proporcionar a paz e a ordem social. Para tanto, é necessário que condições mínimas de vida sejam oferecidas à sociedade. Estas ofertas são frutos da vontade política exercida pelo Governo que, no caso brasileiro, precisa da participação dos três Poderes.

O Brasil tem três poderes na sua estrutura de governo, que, independentes e harmônicos entre si, exercem suas funções estabelecidas no texto constitucional, sendo eles o Executivo, Legislativo e o Judiciário.

Está disposto no atual texto Constitucional que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, e, observados os dispositivos da lei, a democracia é exercida pela representatividade através da participação popular, que, por meio do voto direto, elege o Presidente da República para Chefe do Poder Executivo, e os Senadores e Deputados para exercerem o Poder Legislativo.

Os Poderes têm suas atribuições regulamentadas na Carta Magna, que estabelece, dentre outras competências do Poder Legislativo, o exercício da função fiscalizadora.

Assim, o Legislativo dispõe de mecanismos que possibilitam o desempenho desta função que assegurara direitos e deveres a serem observados na relação entre os elementos formadores do Estado. Para tanto, este processo depende da manifestação social.

1- INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da importância da função fiscalizadora exercida pelo Poder Legislativo brasileiro, quando devidamente provocado, como mecanismo de controle dos atos do Poder Executivo. Este processo somente é possível, em virtude da estrutura adotada para formação do Estado brasileiro.

Para tanto, o artigo abordará sobre algumas teorias a respeito da formação do Estado, de acordo com as estruturas propostas por seus pensadores. Neste contexto, se observará o que pensam alguns filósofos a respeito da formação do Estado, como por exemplo, a teoria que diz ser o homem livre e soberano, ou ainda, a que defende o estado absoluto com o poder total nas mãos de uma única pessoa, por entender que o homem não está preparado para viver socialmente sem a presença de uma autoridade máxima de Governo.

Dentre elas, “O Espírito das Leis” de Montesquieu foi escolhida para a formação do Estado Brasileiro, onde o filósofo contesta a unidade do Poder Central no desempenho de suas atividades de Governo e defende a divisão das funções de governo em três poderes, sendo elas executada por organismos diferentes em mesmo nível de poder.

A obra de Montesquieu trata da participação do povo no governo, por meio da representação, consolidando a formação de um Estado livre e soberano, quando “a representação do povo se legitimará pelo mandato público, constituído de outorgas de poderes para que alguém manifeste ou pratique atos em nome do grupo de eleitos que os sufragaram” (Berloff, 2004, p. 232).

Neste contexto, o pensamento liberal consiste na proposta mediante a participação da sociedade nas conquistas sociais, através da ação governamental, mostrando-se plenamente atualizado, observado nos avanços tecnológicos do momento, independente das funções de ordem política, social e econômica estarem em constante mutação.

Decidir sobre a organização e valor atribuído a estas funções compete à sociedade, que está representada no legislador, a quem caberá, no caso brasileiro, trabalhar em conformidade com os demais setores dos Poderes na condução do país.

Desta forma, a obra de Montesquieu possibilitou que decisões de Estado pudessem atravessar o amplo debate, a participação da sociedade nas decisões e, conseqüentemente, atingissem seu maior índice de aceitação social.

Ao estudar as funções do Estado no Brasil, se verificara no decorrer do artigo, como a sociedade é preservada de possíveis arbítrios cometidos por autoridades públicas do Poder Executivo e como ela deve se portar para preservar suas conquistas sociais e econômicas, quais os meios de que ela dispõe e através de qual Poder se dará o exercício de tais mecanismos.

Será visto, ainda, a importância do Poder Legislativo em exercer plenamente suas funções, não transferindo a outro poder o que lhe compete, bem como o que isto significa para a sociedade.

Portanto, será possível analisar a importância da participação social mediante as decisões de Governo, o seu papel na formação do Estado e qual a sua contribuição para que a paz e ordem sejam preservadas, a justiça e a harmonia se tornem realidade no convívio social, através do respeito aos direitos e deveres impostos à sociedade.

2 – CONCEITO DE ESTADO

O Estado é um “organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por um Governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público, internacionalmente reconhecida” (Ferreira, 2004, p.820). Para tanto, são indispensáveis três elementos para a sua formação, o poder, o povo e o espaço geográfico determinado, que, de acordo com a própria natureza de cada um, estão em constante interação, provocando ações e reações no meio.

As relações mantidas pelos elementos formadores do Estado partem do interesse individual, pois é natural no ser humano o despertar de vontades próprias e, quando elas ocorrem, ele busca suas realizações. Na convivência com o grupo, o interesse íntimo ou individualizado nem sempre coincide com o da coletividade, esta diferença de pretensões gera conflitos que comprometem a paz e a vida dentro do contexto social. De acordo com Hobbes “os homens estão constantemente em estado de guerra” (2000, p.6).

Coibir a violência e preservar a vida, através da organização social, configuram-se as primeiras pretensões consensuais entre os elementos formadores do Estado. Desta forma, a espécie humana é preservada e outros interesses individuais que não representem ameaça ao grupo, não são comprometidos.

A decisão do povo em se unir em busca de objetivos comuns, configura a importância da formação do Estado, respaldada em teorias de vários filósofos como Maquiavel, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau e Montesquieu, que contribuíram e ainda contribuem, através de seus pensamentos, com formas estruturais para a composição desse organismo político-administrativo, que tem características e modelos próprios,

3 - PENSAMENTOS FILOSÓFICOS SOBRE O ESTADO

Nicolau Maquiavel, escritor, nasceu em Florença, Itália, onde também faleceu no ano de 1527. Autor de “O Príncipe” escrita no período de 1513 e 1516, publicada postumamente em 1532, tornou-se uma das mais ricas publicações, servindo inclusive, como instrumento de orientação para governos e governados no exercício do Poder.

Este filósofo aborda em sua obra que os resultados pretendidos por um Governo, dependem dos seus procedimentos diante de seus governados. Para ele, o sucesso das decisões depende de aspectos que variam de acordo com suas realidades.

Portanto, a obra de Maquiavel aconselha o Governo como agir mediante as necessidades da sociedade e como impor a ordem perante o povo, sem correr risco de comprometer seu poder. Segundo o autor, para “manter-se uma república conquistada, o caminho mais aconselhado é destruí-la” (1977, p. 31). Este pensamento, de acordo com a situação, retrata a necessidade de uma postura firme e radical por parte da autoridade pública.

De acordo com a obra deste pensador, o Estado tem personalidade própria e se manifesta no exercício do Poder “que origina-se da astúcia ou da força” (1977, p. 25) onde não se pode viver num mundo de ilusões, pois é diante das realidades que precisa-se saber como decidir, sendo as ações variadas de acordo com a situação e o momento. Portanto um governo precisa ser prático e rápido para que alcance melhores resultados em seus propósitos.

Ressalta o filósofo, que é possível conhecer um governante diante de seus atos, bem como, o perigo e as dificuldades existentes em uma sociedade, quando ele perde o controle de seu poder. Percebe-se que o pensador é conselheiro das ações de Estado, nas relações Governo e povo quando, para ele “os homens hesitam menos em ofender aos que se fazem amar, do que àqueles que se tornam temidos” (1977, p. 95).

Porém, seus conselhos exigem postura realista de seus aconselhados, quando ressalta que “Não enfeitei esta obra e não a enchi de períodos sonoros nem de palavras empoladas e floreios” (1977, p.9), sendo ela fruto de sua experiência e conhecimentos que possam contribuir para a realidade na formação de um Governo.

Na relação entre povo, poder e governo, o filósofo Thomas Hobbes propõe o poder absoluto como elemento fundamental para o Estado. Inglês, nasceu numa aldeia de Malmesbury em 1588 e morreu em 1679, em Hardwick, autor de *Leviatã*.

Para ele, o homem é um ser naturalmente violento disposto a realizar seus objetivos e suas vontades. A segurança somente é possível sendo o Estado detentor do poder civil, exercido pela pessoa do soberano, de forma absoluta, porém com a participação de grupos de representação.

Segundo Hobbes, “a mais nobre e útil de todas as invenções foi a da linguagem, que consiste em nomes ou apelações e em suas conexões” (2000, p. 32). Ele atribui à linguagem, o agente imprescindível para a formação da sociedade, pois é através dela que o homem registra suas idéias e transmite-as uns aos outros através do diálogo.

Desta forma, é possível o entendimento entre eles, estabelecendo a vida em sociedade. Sem a linguagem, não haveria Estado, sociedade, contrato, nem paz e cita como exemplo, a ausência destes elementos na relação entre outros animais que não dispõem da linguagem na sua comunicação, portanto, não são capazes de relacionarem entre si, como ocorre com os homens.

Por isso, ele confere à comunicação, através da linguagem, o mecanismo do que o homem dispõe para buscar o entendimento e sustentar relações que permitam a realização de suas necessidades ou vontades.

Como foi visto, a teoria de Hobbes defendia para o Estado o poder absoluto nas mãos do soberano, como meio de coibir a violência entre os homens na realização de seus ideais. Para o filósofo, sendo o homem um ser violento por natureza, o soberano teria condições necessárias para conter as guerras, uma vez que “a liberdade do homem que consiste no fato de ele não deparar com entraves para fazer aquilo que ele tem vontade, desejo ou inclinação” (2000, p. 155).

Quem contrapôs essa teoria foi o filósofo Jean-Jacques Rousseau, nascido em Genebra e morrendo no ano de 1778 em Ermonville próxima à cidade de Paris. Ele faz severas críticas à civilização, atribuindo a ela, a corrupção dos valores do homem, que por natureza é bom e busca a felicidade e a liberdade.

A burguesia utilizou-se do pensamento de Rousseau para provocar sua revolução pois, para ele, os homens não podem prescindir da liberdade e igualdade, nem tão pouco, o povo a sua soberania. Para o filósofo, o homem se organiza e, por meio de um contrato, cria a sociedade, como mecanismo de manutenção de sua soberania, pois o Estado não deve ser criado separado do homem.

De acordo com a obra, o homem não deve transferir sua soberania a ninguém, pois, é através dela que ele deve se manifestar por meio da Assembléia, configurando-se a igualdade entre todos. Se este exercício for repassado a um representante, para Rousseau, acaba-se a liberdade.

Uma outra teoria que também tem a liberdade como pano de fundo no seu pensamento é a do filósofo John Locke. Este filósofo defendeu em sua teoria que o homem não é um ser violento no seu estado natural e sim, eminentemente livre. Entretanto, essa liberdade não lhe assegura o direito à propriedade, pois é imprescindível que seja imposto limites à liberdade, o que é possível com a criação do Estado, oriunda de um contrato que expressa garantias sociais e econômicas e, caso o Estado não respeite este contrato ele pode ser desfeito a qualquer momento, como um outro qualquer.

Desta forma, é o contrato que assegura autoridade ao Estado, cabendo a este tutelar os termos contratuais, onde estão asseguradas garantias sociais, políticas e econômicas. Assim, através da teoria de Locke, inicia-se a formação de um Estado Liberal.

Outro filósofo que não poderia deixar de ser citado foi Charles-Louis de Secondat, o barão de Montesquieu, escritor e filósofo francês. Dentre outras obras do autor, destaca-se “O Espírito das Leis”, publicado em 1748, que trata da teoria da Separação dos Poderes.

Para o filósofo, somente através da Separação dos Poderes se assegura a liberdade dentro da sociedade, pois, através das Leis as vontades individuais são prejudicadas em favor da coletividade. Porém, elas devem expressar a vontade do povo uma vez que são elaboradas por seus representantes.

De acordo com Montesquieu, “a liberdade é o direito de se fazer aquilo que as leis permitem” (1960, p.178), ou seja, as normas são os instrumentos que regulam as atitudes do homem no controle de suas vontades e a vida na sociedade.

A necessidade de dividir o poder, configura-se, de acordo com a sua teoria, como mecanismo no controle de possíveis desmandos cometidos pelo Governo, que podem ocorrer mediante uma tendência natural do homem na realização de suas vontades. Portanto, os abusos são evitados quando há mais de uma força em mesmo nível de poder na administração do Estado.

Deve-se lembrar que as vontades partem do individual para o coletivo, portanto, se o poder concentrar em uma única pessoa, sua vontade se torna prioridade no exercício de seu Governo, possibilitando que necessidades de maior interesse para a sociedade fique para um segundo momento. Para que isto não ocorra, são necessários mecanismos que visem coibir tais excessos, conforme apresentados por Montesquieu como será verificado, detalhadamente, adiante.

4 - O PAPEL DO ESTADO E A AÇÃO POLÍTICA

Embora haja diferenciação nas propostas quanto à formação do Estado, percebe-se em todas as teorias a necessidade do grupo em se organizar para a realização de seus objetivos ou suas vontades, mediante um ambiente de paz e tranqüilidade. Eis, a mola mestra para a formação do Estado.

Desta forma, a partir do momento em que o homem se organiza formando o Estado, alguém vai se tornar detentor de um poder, o político, que será um dos instrumentos pelo qual a organização será mantida. Este poder será administrado pelo Estado e exercido pelo Governo, de acordo com do modelo adotado para a sua formação.

Porém, o governo para ter legitimidade no exercício de suas atividades, por meio de sua autoridade, advinda do poder político, precisa atuar no sentido de atender os anseios da sociedade, caso contrario, perde sua razão de ser.

Desta forma, pode-se entender que o Governo, ao administrar o Estado, utiliza-se de seu poder político, objetivando colocar em prática os meios necessários

para que a sociedade alcance seus objetivos. Sua atuação não pode comprometer a organização da estrutura estatal, que está assegurada nas normas, onde constam os direitos e deveres da sociedade, formada dentro das limitações de um espaço geográfico, sendo previsto sanções a quem não as cumprir.

Quanto ao poder político, ele pode ser conquistado na força, através das armas ou de forma democrática, através do voto. Nesta segunda forma há uma participação de todos no poder, seja de forma indireta, quando o cidadão usa de sua liberdade para expressar, através do voto, sua indicação para que alguém o represente no poder ou de forma direta, que corresponde àquela em que ao cidadão foi confiado o voto.

Entretanto, o poder político de um Governo tem suas limitações que está diretamente relacionado com os objetivos do Estado. Sabe-se que as normas visam propor a harmonia e a preservação da vida e para tanto, é necessário que o governo trabalhe para esta finalidade. Caso contrário, ele caminha para seu fim, que se processa por vários meios, sendo um deles e, talvez o mais grave, a falta de identidade entre o governo e o povo, elementos formadores do Estado.

Assim, o governo precisa, num primeiro momento, atender o mínimo de interesse de cada pessoa ou dos grupos que estejam sobre sua administração, que correspondem às necessidades básicas que cada um precisa para se manter no meio social. Posteriormente, o governo vai concedendo outros benefícios e assim se percebe quais necessidades ele prioriza em sua administração, o que possibilita identificar o perfil ou modelo de governo, porém, o bem estar social têm sido uma perseguição de todos os Governos, entendendo-se como necessidade básica dos Estados.

5 - O MODELO ADOTADO PARA A FORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

O modelo adotado para a formação do Estado brasileiro é baseado na teoria da separação dos poderes, defendida por Montesquieu, em sua obra “Do espírito das

Leis” largamente explorada por vários estudiosos de formação e organização dos Estados.

Segundo Montesquieu as funções do Estado se dividem em três poderes, são eles o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. O filósofo justifica em sua teoria que a divisão das funções do Estado evita a concentração de poderes, como no absolutismo, onde não existe uma outra função em mesmo nível de poder que possa questionar determinada postura ou atitude do Governo. “Esta forma de governo é uma convenção, mediante a qual diversos agrupamentos políticos consentem em se tornarem cidadãos de um Estado maior, que desejam formar” (1960, p.152).

A teoria de Montesquieu, como visto anteriormente, evita quaisquer desmandos dentro do organismo político-administrativo, por isso ela ficou conhecida como o sistema de pesos e contra pesos, onde cada poder tem suas funções especificamente definidas, embora, não isoladas. Ou seja, elas estão intrinsecamente relacionadas no constante exercício das atividades estabelecidas na administração estatal, como pode ser percebido no artigo 2º da Constituição Federal onde observa-se: “são poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

O Brasil, além do sistema adotado para sua formação estatal, na forma constitucional, “constitui-se em um Estado Democrático de Direito”, o que permite a plena participação popular nas decisões de Governo, no papel da representação, sendo a democracia “meio de Governo realizado pelo povo, para o povo, e do povo, por intermédio da participação popular direta ou indireta” (Berloff, 2004, p.214).

O povo no Governo representa a riqueza da democracia, que consiste no exercício das relações de poder político e deste processo resulta o amadurecimento da sociedade. Para tanto, é necessária a atuação participativa da sociedade no poder de forma organizada, buscando suas conquistas no organismo político-administrativo, através das normas, criando sua identidade nas partes dos Poderes, observando os dispositivos constitucionais.

Esta é uma das contribuições para a acomodação das classes e a harmonia social, características de um Governo participativo e democrático que se realiza com a atuação da sociedade, onde “o povo incorporado exerce o poder soberano, isto significa uma democracia” (Montesquieu, 1960, p. 16).

Para o amadurecimento da sociedade democrática brasileira é necessário que ela conheça as funções e competências dos Poderes, previamente estabelecidos na Constituição Federal.

Assim sendo, de acordo com o modelo de Estado adotado pelo Brasil o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, eleito pelo povo. É de sua competência, dentre outras funções, administrar o Estado, utilizando-se dos organismos de estrutura estatal, respeitando as normas postas e trabalhando para o seu cumprimento e aplicabilidade, com os instrumentos de que dispõe, disposto a punir coercitivamente, a quem desrespeitar as Leis.

Cabe, portanto, ao Presidente da República, no exercício de suas atribuições, administrar a prestação de serviços que visam o atendimento do povo, de natureza econômica, social e política, através de instrumentos a ele legalmente outorgados, com intuito de atingir o maior índice de satisfação, configurando assim, sua eficiência e competência.

O Poder Judiciário é composto por vários órgãos, que são os Tribunais, Juizados Eleitorais, Militares, Federais, dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios. A esse Poder compete, dentre outras atribuições, interpretar as normas e determinar a sua aplicabilidade quando for provocado. Os cargos nestes órgãos são ocupados por magistrados, conforme os dispositivos estabelecidos na lei.

O Poder Legislativo é exercido, em nível federal, pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados, que representa o povo, e pelo Senado Federal, que representa os Estados e o Distrito Federal. Seus membros são eleitos pelo povo, com tempo de mandatos definidos por legislaturas. Como se pode observar, este Poder tem em sua gênese a função representativa, até porque não se pode pensar em

democracia sem a sua presença, pois é o Legislativo, no exercício de suas funções, que cria as normas gerais, encontradas no Direito Positivo, as quais compõem o ordenamento jurídico que regem a sociedade.

6 - O BRASIL E A DEMOCRACIA

Como já visto anteriormente, ao entender que democracia trata-se de um governo com a participação de todos no Poder, estando todos sujeitos a sofrer reflexos das ações políticas do Estado, é compreensível que haja na sociedade um espírito de incorporação aos princípios constitucionais, produto da vontade soberana de um povo, onde deve ser identificada a participação da vontade pessoal de cada ente, como também da coletividade.

A norma pode expressar a vontade de um indivíduo ou não, entretanto, seu objetivo consiste em estabelecer a paz e a ordem social, na busca do atendimento dos interesses dos membros que compõem a sociedade, para que atinja maior índice possível de eficácia.

Neste sentido, a norma, desde a sua elaboração, busca atender aos anseios do povo com sua própria participação, configurando o Estado Democrático de Direito, onde a sociedade caminha para introduzir, de forma muito natural, todos os procedimentos estabelecidos, para a construção de um estilo próprio de organização social.

Assim sendo, mediante pensamentos ou interesses divergentes entre grupos, classes ou indivíduos dentro do mesmo contexto social, é importante que as categorias minoritária e majoritária estejam sempre estimuladas na busca de suas conquistas, utilizando-se dos meios que a legislação permite.

Este procedimento contribui para a promoção efetiva da participação popular e para a democracia porque nela “impomos a necessidade do poder político ser

exercido por meio de representantes devidamente constituídos pelo povo” (BERLOFFA, 2000, p. 242) que é detentor do poder na configuração do estado.

Cabe, portanto, dentro da realidade de Estado Democrático de Direito, a sociedade dar a sua contribuição participativa manifestada através do voto, onde a relação eleitor e eleito, representante e representado, estabelece afinidades e, conseqüentemente, a identidade entre um dos poderes do Estado e a sociedade.

Para tanto, é imprescindível que o eleitor acompanhe a atuação do seu eleito ao utilizar o poder que lhe foi outorgado. Através deste procedimento percebe-se que há identificação entre a autoridade pública, o povo e as normas postas. Esta postura do eleitor muito contribui para a questão democrática e, no caso brasileiro em particular, para o avanço das conquistas sociais necessárias.

7 - O PARLAMENTO BRASILEIRO

Conforme citado anteriormente, o Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, exerce, no nível federal, o Poder Legislativo Brasileiro, conforme disposto no artigo 44 da Constituição Federal, através de 03 funções estatais básicas, sendo a legislativa, a representativa e a fiscalizadora. É de sua responsabilidade verificar e tomar os conhecimentos necessários dos procedimentos adotados pelos administradores públicos no exercício de suas funções, fiscalizar o exercício e a qualidade da prestação dos serviços públicos e a execução das leis por ele aprovadas.

É através deste Poder que o Estado Brasileiro permite o exercício da atividade democrática, ao conceder a atuação da sociedade no Governo, pela representatividade. Cria-se, portanto, um elo de ligação entre os elementos formadores do Estado, por meio das leis. Assim, sua postura estabelece o perfil social do Estado ao expressar a vontade do povo, que se torna mais evidente nas sociedades maduras

porque “sem que haja politização do povo o Estado estará sujeito a democracias meramente formais” (Berloff, 2000, p. 232).

Assim, o amadurecimento da sociedade brasileira se configura nos resultados obtidos através dos procedimentos que visam responder qual país o seu povo quer construir. Este questionamento deve ser renovado todos os dias e a luta constante para a sua resposta conduzirá o povo para o atendimento de suas necessidades. Logo, as conquistas obtidas e aquelas ainda almejadas estão diretamente relacionadas com a forma de atuação da sociedade, na busca das respostas mediante as suas necessidades.

Estes procedimentos têm respostas, sejam elas positivas ou não, no exercício das autoridades políticas que o povo elege. Se há contentamento no meio social, a resposta é positiva, se não, é negativa e seus procedimentos precisam ser revistos no momento da eleição, individualmente, por cada eleitor.

Diante desse quadro, percebe-se que a sociedade brasileira encontra dificuldade no momento de eleger seu representante para o Poder Executivo e para o Legislativo. Questiona-se se seria a legislação eleitoral a responsável pela situação, ou a estrutura como são constituídos os partidos políticos, enfim, não há ainda uma resposta definida que esclareça esta situação.

No caso dos partidos políticos, Berloff classifica-os internamente como de massa e de quadros, sendo o primeiro aquele que se preocupa com maior número possível de filiados, onde a maioria de seus membros são pessoas que se situam numa posição social menos privilegiada, e o segundo aquele em que o filiado que tem certa influência na sociedade, que, ao criar uma imagem positiva para o partido, facilite a sua atuação, sem desconsiderar as possibilidades de um partido político ser composto tanto por filiados de baixa renda, quanto de pessoas notáveis na sociedade, tornando-se o modelo híbrido.

Através desta influência no Governo, ou seja, ao considerar o perfil do partido que o povo deseja no poder, a sociedade encontra a resposta da qual precisa para

administrar o Estado, definido então, quem melhor exercerá o Poder estatal. O partido formado pelas massas, o de influentes pessoas da sociedade ou aquele que apresenta equilíbrio entre estes dois grupos. Resolvido este dilema, ela saberá quais mecanismos o Estado precisa, no caso brasileiro, para responder os anseios de seu povo, no exercício do seu Governo.

Há ainda a classificação externa que estabelece três tipos de sistemas, sendo eles único, bipartidarismo e pluripartidarismo, este último adotado pelo Brasil, conforme consta no capítulo 5º da Constituição federal, quando, o artigo 17 diz que “é livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana...”.

Assim, percebe-se o grau de liberdade que o constituinte concedeu aos partidos políticos na sua esfera organizacional, bem como na sua necessidade existencial, proporcionando amplas condições para que haja identificação entre seus filiados e sua ideologia política partidária. Porém, a diversidade de partidos pode gerar variedades de propósitos que possibilitem mascarar um único pensamento entre todos, que se configura na busca do poder.

Entretanto, a legislação também define parâmetros para a existência dos partidos políticos, dentre elas, a necessidade de que seja objeto do partido a organização participativa da sociedade, manifestada através dos interesses do povo, sem comprometer a essência que constituiu o Estado e seu modelo, respeitando assim, o regime democrático.

Desta forma, o estado brasileiro, embora pluralista, estabeleceu em sua legislação, conforme o artigo 17 da Constituição Federal, que é compromisso de todos os partidos políticos resguardar a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo e os direitos fundamentais da pessoa humana. Esta limitação colabora para a manutenção do Estado, bem como para a ordem e paz interna, objetos de competência estatal e não partidária.

Esta situação estabelece que no parlamento, a atuação do representante deve obedecer determinadas posturas, que vão desde a comunhão com a ideologia ou pensamento partidário até a vontade daquele que o elegeu, configurando-se assim a representatividade.

Na sociedade brasileira, o acompanhamento do exercício da representatividade, por parte daquele que concedeu, através do voto seu poder a outrem para representá-lo nas funções concernentes ao papel do Estado, pode ocorrer diretamente ou por meio de grupos de classes organizadas. Esta participação tem como objetivo exigir do representante uma postura que atenda os interesses de quem está representando, o que significa dizer o povo no poder, através da “atuação legítima pelos meios legais de interferência e manifestação popular” (Berloff, 2004, p. 257).

Percebe-se no caso do Brasil que nem sempre há uma preocupação com este exercício, seja por parte do representante ou de seu representado, permitindo assim, a determinados setores, efetivamente melhor estruturados, sejam beneficiados no atendimento de seus interesses. O processo é simples, os grupos organizados, ao verificarem que suas pretensões não estão sendo atingidas, pressionam as autoridades políticas para conquistarem seus pleitos. Esta situação representa valores diferenciados para a representatividade nas camadas sociais, tendo como resultado, dentre outros, possível desequilíbrio social.

Outra situação que ocorre no parlamento brasileiro e tem sido alvo de críticas refere-se ao Congressista transferir sua função legislativa para o Poder Executivo, o que se dá, dentre outras formas, por meio de Medidas Provisórias. Esta situação configura, como bem conceitua o desembargador Lécio Resende, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, “instrumento ditatorial por excelência, violador das garantias e do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada, como demonstrativamente se tem decidido nos tribunais do país”.

As críticas baseiam-se no fato de que o Governo Federal emite Medidas Provisórias que nem sempre observam os preceitos constitucionais, ou seja, não dispõem sobre situações de urgência e relevância.

Desta forma, as Medidas Provisórias permitem o Executivo exercer um Poder do qual não têm legitimidade, o de legislar, uma vez que elas dispõem de força de lei, conforme observado o artigo 62 da Constituição Federal, antes mesmo de serem apreciadas pelo Legislativo.

Portanto, cabe ao legislador, eleito democraticamente pelo povo, no desempenho de suas atribuições, fazer valer os direitos e garantias conquistadas pela sociedade, e, estando a norma devidamente positivada, exigir a sua eficácia, que pode ocorrer através do exercício de seu papel fiscalizador.

Percebe-se, que na divisão dos poderes, as funções precisam ser exercidas plenamente pelos seus órgãos e, embora divididos, não se pode esquecer que o Estado é único e suas competências são definidas no texto constitucional. Assim, quem faz as leis, o Legislativo, não é o responsável direto pela sua execução. Para esta finalidade, ele deve fiscalizar, e, no caso do descumprimento, exigir a ação de quem tem esta função, o Executivo. Todas as relações de Poder estão intimamente ligadas, por isso é necessária a harmonia entre os Poderes.

Desta forma, o Parlamento Brasileiro, através do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, tem definidas atribuições que precisam ser exercidas em toda plenitude para não incorrer no comprometimento do exercício das funções do Estado, uma vez que a ação parlamentar deve expressar a atuação do povo nas decisões estatal, o que justifica o poder que lhe foi confiado.

Para tanto, a Constituição Federal, artigo 70, nas atribuições de competência do Poder Legislativo, expressa que cabe ao Congresso Nacional, mediante controle externo, “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade”.

No Brasil, a Forma de Estado consiste na democracia, resultado da manifestação entre os seus elementos formadores. A de Governo, com a divisão de três poderes, modo pelo qual o Estado exercerá o seu Poder, e o Regime de Governo, nas

relações entre os Poderes, em busca de coordenar e exercitar as atividades dentro do aparelho do Estado.

O desembargador Lécio Resende, Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, em palestra proferida em Boa Vista – Roraima, disse que “no Brasil, porque somos, infelizmente, uma maioria de analfabetos, os governantes prometem cumprir, não a Constituição que está em vigor, mas aquela que exigirão do Congresso, mediante barganha, logo que tomem posse” (2003).

Este é o reflexo da relação entre eleitor, autoridade política e poder. Ou seja, se o eleitor não acompanhar a postura do eleito no exercício de suas atividades, mediante o poder que lhe foi confiado, torna-se fraca a participação popular nas decisões do Governo.

Deve-se considerar que a democracia representativa é efetivada na realização da manifestação popular, quando o povo expressa, em primeiro, o que pretende daquele que o representa no Congresso Nacional e, num segundo momento, daquele que elegeu para Governo. Estes posicionamentos são garantias de que dispõe o Estado Democrático de Direito, para que a sociedade garanta seus direitos e que estes não sejam usurpados por quem quer que seja, independente de qual poder esteja atuando no domínio da atividade política.

Desta forma, é possível que, através da atuação parlamentar, o Congresso Nacional exerça seu Poder e atue significativamente, para a contribuição dos avanços e conquista que o povo anseia. E, sendo competência do Senado Federal, representar os Estados e o Distrito Federal, os governantes cumprirão a Constituição que está em vigor, pois é esta que o Congresso lhes farão cumprir.

8 - O SENADO E A FUNÇÃO FISCALIZADORA

Diante do atual quadro deve-se observar o texto constitucional, nos incisos do art. 49, que o constituinte se preocupou em delegar ao Poder Legislativo a função

fiscalizadora, quando, de acordo com Ferreira Filho (2002, p. 196), coube ao Congresso Nacional “o resolver, o autorizar ou permitir, o aprovar ou suspender, o mudar, o fixar, o julgar”, resultado de fiscalização por parte do Poder.

Entretanto, quando a Constituição atribui as funções aos Órgãos que compõem o Organismo Político do Estado, legitima-os com poder e competência para tais finalidades e assegura a harmonia entre os Poderes na organização do Estado. Percebe-se, então, a preocupação do Legislador em manter a ordem e a paz dentro do aparato estatal.

Por isso, há preocupações quanto ao fato de se transferir poderes nas funções do Estado, de modo particular, quando é o parlamento que abre mão de suas prerrogativas para outro Poder, pois, todas as atribuições do Estado precisam estar respaldadas em leis e esta função é do Legislativo. Entretanto, como visto anteriormente, embora as Medidas Provisórias nem sempre observam os preceitos constitucionais, seus efeitos são imediatos.

O artigo 52 da Constituição Federal define a competência do Senado Federal, atribuindo-lhe poderes para processar e julgar autoridades do Poder Executivo, bem como convocá-las a prestar esclarecimentos sobre o exercício de suas atividades ou determinar procedimentos a serem adotados no exercício de suas funções, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal.

De acordo com o estabelecido nesse artigo, as funções atribuídas ao Senado Federal configuram-se também no âmbito do Poder Executivo, mais precisamente no que se refere à execução das ações do Governo. Ou seja, o Legislativo dispõe de mecanismos constitucionais para assegurar, no processo administrativo do Estado, as garantias e direitos conquistados pela sociedade.

Para que isto ocorra, é necessário que esta Casa Legislativa atue como órgão fiscalizador. É por meio dessa função, que se possibilita, efetivamente, o controle, onde não se permiti excesso nem omissão por parte do Poder Executivo, pois “inegável é que o exercício de tais poderes devem ser controlados, fiscalizados para

que se tenha a limitação de competência e a vedação de a existência de abuso de poder” (Berloff, 2004, p. 330).

Desta forma, no âmbito da ação do Senado Federal, encontra-se a fiscalizadora, uma das mais importantes funções, pois é no seu exercício, que o Congresso Nacional, tem a prerrogativa de acompanhar os atos do Poder Executivo e verificar o cumprimento das normas.

Percebe-se que um órgão pertencente a um Poder dentro da organização do Estado Brasileiro, tem, no campo de ação de suas atividades, a responsabilidade de fiscalizar atos que dizem respeito a um outro Poder.

Neste contexto, configura-se o que Montesquieu previu em sua teoria, ou seja, o Poder Executivo, exercido pelo Presidente da República, representante da autoridade máxima do País, não está isento de prestar satisfação de seus atos a outro Poder.

É por isso que, como citado anteriormente, o Senado Federal não pode abrir mãos das prerrogativas a ele concedidas, pois são estes mecanismos que asseguram o controle das ações por parte do Poder Executivo e reduzem as possibilidades de que desmandos sejam cometidos por suas autoridades, que têm a função de executar os projetos para o atendimento das necessidades básicas da sociedade.

O Senado Federal dispõe, dentre outros, de dois importantes meios para o exercício de sua função fiscalizadora. A Comissão Parlamentar de Inquérito e a Comissão de Fiscalização e Controle, conforme previsto no Regimento Interno da Casa, em consonância com o artigo 58 da Constituição Federal.

De acordo com o Regimento Interno do Senado Federal, artigo 102-A, compete à Comissão de Fiscalização e Controle da Casa “exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta...”. Não se trata, como se pode verificar, apenas de fiscalizar, mas também de controlar, o que possibilita, em determinados momentos, dizer ao Poder fiscalizado o que ele deve ou não fazer e como se proceder no exercício de sua atividade.

A Comissão pode ser provocada por qualquer Senador, desde que indique o que se pretende investigar e substancie seu objetivo. Portanto, é preciso que o assunto seja de interesse do parlamentar, uma vez que, para se propor ou indicar como deve se proceder tal setor ou organismo do Poder Executivo, é necessário que haja o acompanhamento ou fiscalização por parte de quem apresenta a propositura, ou então que a sua provocação seja manifestada pela sociedade.

Esta prerrogativa tem sido por diversas vezes utilizada pelos membros da Casa. É possível citar alguns exemplos, como as propostas nº. 01 de 1985, do Senador Benedito Ferreira e a de nº. 02, do mesmo ano, do Senador Jutahy Magalhães, encaminhadas à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, que, respectivamente, propunham a fiscalização das atividades do Conselho Nacional de Petróleo - CNP e do Banco Nacional do Desenvolvimento Social BNDES.

Na proposta de nº. 01, o autor justifica que o processo para definir aumento no preço de combustíveis utilizado pelo CNP, baseado na relação custo benefício, precisa ser esclarecido à sociedade, uma vez que ela deve ser a maior interessada, enquanto que o autor da nº. 02 argumenta que, em virtude do BNDES movimentar volumosa quantia financeira, para o exercício de sua atividade econômica produtiva do país, sem nenhum tipo de fiscalização, torna-se um risco para as operações que a mesma apóia.

Percebe-se, então, que as duas proposições tiveram caráter de interesse social e econômico, de competência do Poder Executivo, passíveis de fiscalização por parte de quem tem competência para tal finalidade. A partir da primeira proposta, embora a Comissão não tenha apreciado o relatório final, deu-se origem ao Projeto de Lei de autoria do Senador Roberto Campos, tratava do estabelecimento de normas para o cálculo do imposto único sobre lubrificante e combustíveis líquidos e gasosos, enquanto a segunda foi retirada por requerimento do autor, na forma regimental.

Outro fato mais recente ocorreu em apreciação de Aviso nº. 244 de 2000, encaminhado pelo Tribunal de Contas da União, sobre mediante auditoria no Banco Central, que versava sobre gastos públicos.

A matéria abordava os procedimentos adotados pelo Banco Central para campanha publicitária do Plano Real - Plano Econômico de Governo, instituído pelo Presidente Itamar Franco, com objetivo de controlar a inflação na economia brasileira, elaborado pelo então Ministro de Estado Fernando Henrique Cardoso.

Para o Tribunal de Contas, o Banco Central teria se desviado de sua finalidade nos gastos do dinheiro público com publicidade, transgredindo o § 1º do artigo 37 da Constituição e encaminhou ao Congresso Nacional a conclusão de seus trabalhos para que, pela Comissão de Fiscalização e Controle, tomasse as providências cabíveis.

A Comissão analisou toda a situação e, observados os procedimentos regimentais, aprovou parecer de autoria do Senador Antonio Carlos Valadares, no sentido de que todo o material probatório fosse encaminhado ao Ministério Público para as providências cabíveis, uma vez que “desta forma, o Congresso Nacional consegue promover um verdadeiro controle externo”, conforme expressa o relator na página de nº. 6 em seu relatório.

Quanto aos procedimentos necessários para instalação das Comissões Parlamentares de Inquérito, no artigo 145 do Regimento Interno do Senado Federal, de acordo com a Constituição Federal, artigo 58, expressa que eles ocorrem por meio de requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa, mediante a apresentação do fato a ser apurado.

Para o exercício das atribuições desta Comissão ela dispõe de diversos poderes, dentre eles, de investigação própria das autoridades judiciais, bem como, convocar e tomar depoimentos de quem entender necessário, para o andamento dos trabalhos que objetivam os esclarecimentos dos fatos investigados, sendo que, os depoentes poderão ser convocados como testemunhas ou indiciados.

Em 1991, através do requerimento de nº 935, tendo como primeiro signatário o então Senador Fernando Henrique Cardoso, foi solicitado ao Presidente do Senado

Federal, observados os termos regimentais, a constituição de uma CPI para tratar da evasão fiscal no Brasil.

A Comissão foi instalada e o Senador Jutahy Magalhães foi o relator, que entendeu os reclames das classes empresarial e trabalhadora, uma vez que, para primeira é atribuída o valor excessivo de impostos cobrados e à segunda o peso dos tributos que é repassado, em virtude da omissão de alguns que burlam a legislação.

Após a conclusão dos trabalhos, a Comissão aprovou o Relatório Final n.º 01 de 1994, onde o relator ressaltou a importância no recolhimento dos tributos e sua aplicabilidade e em seguida, encaminhou aos órgãos pertinentes as sugestões para medidas cabíveis.

Verifica-se que os resultados obtidos pelo Senado Federal, em todos os casos citados no artigo, onde este Poder precisou atuar como órgão fiscalizador, foram importantes para o país. Logo, não se pode menosprezar esta atividade, pois ela pode ser o caminho para a construção sólida da democracia brasileira, tanto almejada pela sociedade.

É possível que a função fiscalizadora não tenha ocupado, no Senado Federal, seu verdadeiro lugar de destaque dentre aquelas de competência do Poder Legislativo. Contudo, não se pode negar que, quando esta Casa Legislativa foi provocada a utilizar os mecanismos disponíveis para tal finalidade, os resultados demonstraram que os instrumentos são eficazes e satisfatórios. Talvez, o que se precisa é de maior desempenho da sociedade através da ação participativa ou da vontade política dos legisladores brasileiros.

9 - CONCLUSÃO

O Brasil é um país democrático que possibilita, dentro da sua forma de Governo a participação da sociedade no exercício do Poder, com o objetivo de que seus interesses sejam alcançados.

O modelo adotado para a formação do Estado brasileiro, tem se demonstrado ao longo do tempo, que é possível atingir maior eficiência no exercício de suas funções, desde que a sociedade utilize os mecanismos que ela dispõe. Isto implica dizer que o Brasil proporciona os meios necessários para que se construa um País justo e soberano.

Em vários momentos o povo tem a oportunidade de participar do processo político brasileiro, dentre eles, pode-se citar os períodos de eleição e nas situações em que a sociedade atua, através do Parlamento nas decisões do Governo, configurando-se a representatividade.

Para que isto ocorra, é importante a participação popular no acompanhamento, através dos meios de comunicação, das decisões do Governo e, após analisá-las, verificar se elas estão de acordo com os seus interesses.

No caso de insatisfação social, o povo, através do Senado Federal, poderá contribuir com o Poder Executivo, orientando-o na execução de seus atos, no exercício de suas funções, como se verifica no trabalho apresentado, para que o Estado atinja seu objetivo, ou seja, proporcionar o atendimento das necessidades de sua sociedade.

Por isso, a partir do momento em que as ações do Governo colocam em risco a execução de programas de interesse social, ou até mesmo possam desestabilizar a economia do país, o Senado Federal deve ser provocado e solicitar explicações ao Poder Executivo, com o objetivo preservar o interesse da população, pois é ele que dispõe dos mecanismos para tal finalidade.

Esta situação pode ocorrer por iniciativa própria de um membro da Casa ou promovida pela sociedade que pode se manifestar por meio de grupos organizados ou por alguém que demonstre o descontentamento social para o parlamentar, utilizando-se dos meios disponíveis para encaminhar seus reclames. Todavia, é necessária a insatisfação social nas medidas adotadas pelo Poder Executivo. Se ela não acontece é porque os indicadores sociais e econômicos agradam a população.

Desta forma, conclui-se que através da função fiscalizadora, o Senado Federal têm como coibir abusos por parte do Poder Executivo, preservando garantias e direitos conquistados pela sociedade, configurando o sistema de pesos e contra pesos. Para tanto, é necessária participação mútua, onde o povo exerça plenamente seu papel na divisão dos poderes, seja de forma direta ou indireta e conseqüentemente, se perceberá a proximidade entre representantes e representados, e todos sejam identificados na formação do Estado Brasileiro e no Estado Democrático de Direito que a Constituição Federal assegura ser o Brasil.

10 - REFERÊNCIAS

BERLOFFA, Ricardo Ribas C. *Introdução ao curso de teoria do estado e ciências políticas*. Campinas: Bookseller, 2004, 416 p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações das Emendas Constitucionais nº 1/92 a 44/2004 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 01 a 6/96. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004. 438 p

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a situação atual da evasão fiscal no país*. Relatório n. 1, de 1994: relatório final. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1994. 204 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970*. Brasília: Senado Federal, 2003

CUNHA, Fernando Whitaker da. *Democracia e cultura: a teoria do Estado e os pressupostos da ação política*. 2.ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Forense, 1973, 442 p.

FERREIRA , Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 3 ed. Curitiba: Positivo, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*, 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

HOBBS, Thomas 1588-1679. *Leviatã, ou, A Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil / Thomas Hobbes*; tradução Rosina D'Agina; consultor jurídico: Thélío de Magalhães. São Paulo: Ícone, 2000, 487 p.

MACHIAVELLI, Niccolò 1469-1527. *O príncipe / Niccoló Machiavelli* ; comentado por Napoleão Bonaparte ; tradução de Torrieri Guimarães. São Paulo: Hemus, 1977, 186 p.

MONTESQUIEU, 1689-1755. *Do Espírito das Leis / Montesquieu* ; com as anotações de Voltaire, de Crevier, de Mably, de la Harpe, etc; tradução de Gabriela de Andrada Dias Barbosa. São Paulo: Ed. e Pub. Brasil, c1960. 2v. As grandes obras da filosofia, 381 p.

RESENDE, Lécio. Palestra proferida na Escola Judiciária Eleitora do Tribunal Regional Eleitoral. 2003. Boa Vista . Roraima

www.ambito-juridico.com.br/dconst0011.htm - Lúcio Ronaldo Pereira Ribeiro, acessado em 26/09/2005

www.dji.com.br/dicionario/direito_constitucional.htm - DJI - Índice Fundamental do Direito - acessado em 26/09/2005

http://www.feranet21.com.br/livros/resumos_ordem/tudo_começou_com_maquiavel.htm - Luciano Gruppi, acessado em 26/09/2005

<http://www.esg.br/cee/ARTIGOS/darc9.PDF> - Darc Costa, acessado em 26/09/2005

<http://apipucos.fundaj.gov.br/docs/inpso/cpoli/JRego/TextosCPolitica/Hobfreud/hbcap2.htm> - Leviatã: do homem ao Estado – acessado em 26/09/2005