

O CONTROLE PARLAMENTAR E SUA EFICÁCIA¹

PARLIAMENTARY CONTROL AND ITS EFFECTIVENESS

EL CONTROL PARLAMENTARIO Y SU EFICACIA

Ana Flávia Messa²

ÁREA DO DIREITO: Constitucional; Administrativo; Parlamentar.

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo o estudo do controle parlamentar, com análise de sua característica, enfoque, dimensão e principais aspectos. As vantagens e desvantagens do controle parlamentar são inseridas no contexto da sua eficácia no sistema jurídico brasileiro.

Palavras-chave: Controle. Legislativo. Parlamentar. Eficácia.

Abstract

The following paper aims to study the parliamentary control, by analyzing its characteristic, approach, dimension and main aspects. The advantages and disadvantages of parliamentary control regard their effectiveness in the Brazilian legal system.

Keywords: Control. Legislative. Parliamentary. Effectiveness.

Resumen

El presente trabajo tiene por objetivo el estudio del control parlamentario, con análisis de sus características, enfoques, dimensiones y principales aspectos. Las ventajas y desventajas de control parlamentario se insertan en el contexto de su eficacia en el sistema jurídico brasileño.

Palabras clave: Control. Legislativo. Parlamentario. Eficacia.

Sumário: 1. Introdução. 2. Separação de Poderes: Poder Legislativo. 3. Funções do Poder Legislativo. 3.1. Função legislativa. 3.2. Função deliberativa. 3.3. Função julgadora. 3.4. Função política. 3.5. Função de controle. 3.6. Função administrativa. 3.7. Função de legitimação governamental. 3.8. Função de representação política. 4. Controle Parlamentar. 4.1. Características. 4.2. Finalidades. 4.3. Enfoques. 4.4. Dimensões. 4.5. Aspectos. 4.5.1. Controle Parlamentar e Constituição. 4.5.2. Controle Parlamentar e Separação de Poderes. 4.5.3. Controle Parlamentar e Democracia. 4.5.4. Controle Parlamentar e Cidadania. 4.5.5. Controle Parlamentar e Moralidade Pública. 4.5.6. Controle Parlamentar e Princípio Republicano. 4.6. Meios do Controle Parlamentar. 5. Eficácia do Controle Parlamentar. 5.1. Desvantagens. 5.1.1. Falta de

¹ Recebido em 28/06/2017. Aceito para publicação em 15/07/2017.

² Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Doutoranda pela Universidade de Coimbra. Doutoranda pela Universidade de São Paulo. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Membro do Conselho Científico da Academia Brasileira de Direito Tributário. Membro do Conselho Editorial da International Studies on Law and Education. Professora da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Professora de Cursos Preparatórios para Concursos Públicos e Exame da OAB.

imparcialidade. 5.1.2. Crise na Separação de Poderes. 5.1.3. Falta de disciplina jurídica. 5.1.4. Falta de especialidade. 5.1.5. Falta de sanção. 5.2. Vantagens. 5.2.1. Diminuição da corrupção. 5.2.2. Efetivação da cidadania. Referências.

Summary: 1. Introduction. 2. Separation of Powers: Legislative Power. 3. Legislative Power Attributions. 3.1. Legislative attributions. 3.2. Deliberative attribution. 3.3. Judging attribution. 3.4. Political attribution. 3.5. Control attribution. 3.6. Administrative attribution. 3.7. Government Legitimation Attribution. 3.8. Political Representation Attribution. 4. Parliamentary Control. 4.1. Characteristics. 4.2. Purposes. 4.3. Focus. 4.4. Dimensions. 4.5. Aspect. 4.5.1. Parliamentary Control and Constitution. 4.5.2. Parliamentary Control and the Separation of Powers. 4.5.3. Parliamentary Control and Democracy. 4.5.4. Parliamentary Control and Citizenship. 4.5.5. Parliamentary Control and Public Morality. 4.5.6. Parliamentary Control and Republican Principle. 4.6. Parliamentary Control Means. 5. Parliamentary Control Effectiveness. 5.1. Disadvantages. 5.1.1. Lack of impartiality. 5.1.2. Separation of Powers Crisis. 5.1.3. Lack of Legal Discipline. 5.1.4. Lack of specialty. 5.1.5. Lack of sanction. 5.2. Advantages. 5.2.1. Corruption reduction. 5.2.2. Effectuation of citizenship. 6. References.

Sumario: 1. Introducción. 2. Separación de poderes: Poder Legislativo. 3. Funciones del Poder Legislativo. 3.1. Función legislativa. 3.2. Función deliberativa. 3.3. Función juzgadora. 3.4. Función política. 3.5. Función de control. 3.6. Función administrativa. 3.7. Función de legitimación gubernamental. 3.8. Función de representación política. 4. Control Parlamentario. 4.1. Características. 4.2. Finalidades. 4.3. Enfoques. 4.4. Dimensiones. 4.5. Aspectos. 4.5.1. Control Parlamentario y Constitución. 4.5.2. Control Parlamentario y Separación de Poderes. 4.5.3. Control Parlamentario y Democracia. 4.5.4. Control Parlamentario y Ciudadanía. 4.5.5. Control Parlamentario y Moralidad Pública. 4.5.6. Control Parlamentario y Principio Republicano. 4.6. Medios del Control Parlamentario. 5. Eficacia del Control Parlamentario. 5.1. Desventajas. 5.1.1. Falta de imparcialidad. 5.1.2. Crisis en la separación de poderes. 5.1.3. Falta de disciplina jurídica. 5.1.4. Falta de especialidad. 5.1.5. Falta de sanción. 5.2. Ventajas. 5.2.1. Disminución de la corrupción. 5.2.2. Eficacia de la ciudadanía. 6. Referencias.

1 INTRODUÇÃO

A convivência social depende de uma organização estabelecida pela existência de normas jurídicas, pela consagração da liberdade dos cidadãos³ e de uma força que seja capaz de fazer cumprir as normas jurídicas. Tal força é o poder estatal⁴, supremo no plano interno e independente no plano internacional (DUGUIT, 1930).

³ “Os vários estudos sobre direitos humanos fundamentais sempre tiveram como ponto de partida a necessidade de consagração de um rol de liberdades públicas tendentes a limitar a possibilidade de ingerência do Poder estatal na vida do cidadão. Essas ideias.....encontravam um ponto fundamental em comum, a necessidade de limitação e controle dos abusos de poder do próprio Estado e de suas autoridades constituídas e a consagração dos princípios básicos da igualdade e da legalidade como regentes do Estado moderno e contemporâneo, pois nos Estados onde o respeito à efetividade dos direitos humanos fundamentais não for prioridade, a verdadeira Democracia inexistente, como ensina Norberto Bobbio, ao afirmar que 'sem respeito às liberdades civis, a participação do povo no poder político é um engano, e sem essa participação popular no poder estatal, as liberdades civis têm poucas probabilidades de durar'.” (HC 082009 – rel. Denise Arruda – Decisão monocrática publicada em 02/05/07).

⁴ Há na doutrina dois posicionamentos a respeito da caracterização conceitual de soberania. O primeiro posicionamento sustenta que soberania, em termos objetivos, possui um aspecto

A manutenção da supremacia estatal, com a imposição coativa do cumprimento da ordem jurídica, depende de um poder estatal que use meios materiais ou humanos para consecução do bem comum⁵, na forma da Constituição e das leis, e que seja organizado, tanto na forma vertical, através da adoção ou não da divisão espacial do poder⁶, como de forma horizontal, pela implantação ou não da técnica da separação de poderes.

2 SEPARAÇÃO DE PODERES⁷: PODER LEGISLATIVO

O princípio da Separação de Poderes⁸, previsto no artigo 2º da Constituição Federal, além de reconhecer a divisão funcional e orgânica do Poder, cria um sistema de freios e contrapesos⁹, que evita a predominância de um Poder sobre o outro, contendo o arbítrio estatal e efetivando os direitos e garantias fundamentais.¹⁰ Conforme acentua Fábio Konder Comparato (2006):

Uma das razões para a tendência de expansão e fortalecimento do poder é que a busca por sua conquista e manutenção se revela como uma das mais fortes paixões do homem, cujo objeto, muito mais do que o resultado de seu exercício, ou seja, as transformações na realidade que podem decorrer da ação daquele que o detém, é o seu próprio exercício, pois o respeito, a veneração e a submissão que ele muitas vezes desperta é que causam prazer no seu detentor. Essa paixão acaba fazendo com que **aquela que exerce o poder sem limitações acabe sendo dominado por ele**,

substantivo (poder) e um aspecto adjetivo (qualidade do poder estatal) – (RANELLETTI, 1955). No segundo posicionamento há em comum a percepção do aspecto unitário no conceito de soberania; porém existem neste posicionamento duas vertentes: a) é o poder – (JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1954); b) é a qualidade do poder estatal – (HELLER, 1961).

⁵ Há na doutrina dois posicionamentos a respeito do estudo da finalidade do Estado. O primeiro posicionamento sustenta que a finalidade do Estado não é elemento formador do Estado – (KELSEN, 1950). O segundo posicionamento sustenta que a finalidade do Estado é elemento formador do Estado – (GROPPALI, 1962).

⁶ “Por mais sofisticada e democrática que seja a estrutura de uma Federação, esta jamais funcionará de modo satisfatório se não houver tolerância mútua entre os governos central e regionais, de modo que a partilha de competências constitucionalmente determinada seja rigorosamente cumprida.” (ZIMMERMANN, 2002).

⁷ “a separação de poderes não é um fim em si mesmo, mas um instrumento concebido com o intuito de viabilizar uma efetividade às conquistas obtidas com o movimento constitucionalista.” (FREIRE JUNIOR, 2005).

⁸ A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos os direitos e garantias proclamados pela Constituição (MS 25668/DF – Rel. Min. Celso de Mello, DF 04/08/06).

⁹ “... mas a experiência mostra que todo homem que tem o poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas o poder freie o poder.” (MONTESQUIEU, 1977).

¹⁰ Nesse sentido, citem-se os autores Bandeira de Mello (2008) e Ferreira Filho (2009).

procurando conservá-lo e ampliá-lo a qualquer custo, inclusive se corrompendo. (Grifos nossos). (COMPARATO, 2006)

Dentre os Poderes do Estado¹¹, destaca-se o Poder Legislativo¹², formado por Parlamentares, ocupantes de cargos eletivos, que receberam dos cidadãos o mandato para exercer o poder de representação política¹³, como servidores do bem público, conduzindo os negócios públicos com responsabilidade fundamentada no respeito às leis, na dignidade, no bem-estar e na segurança do povo. Conforme acentua o Supremo Tribunal Federal¹⁴:

Se, por certo, não só o Poder Legislativo busca raízes de legitimidade no povo, já que, como afirma a Constituição Federal de 1988, é deste último que todo o poder emana (CF, art. 1º, parágrafo único), nem por isso se pode ignorar que cabe ao **Parlamento**, na lógica que perpassa a tripartição dos poderes, a primazia no papel de caixa de ressonância da vontade popular, derivada (i) da forma de provimento de seus cargos pela via do batismo democrático e, simultaneamente, (ii) da composição plúrima a espelhar os diversos segmentos da sociedade.

O representante político recebe parcela de poder para atender ao interesse geral. Todo aquele que exerce uma parcela de autoridade, ainda que mínima, deve estar sujeito à responsabilidade. O poder exercido sem limitações acerca-se de tirania, despotismo, do arbítrio. O Estado de Direito não tolera o exercício do poder, sem que haja responsabilidade (GALLO, 1992).

O Parlamentar, agente público, representante político, possui um encargo de defender os interesses da coletividade, atuando como uma espécie de cavaleiro cruzado (BIELSA, 1942) da legalidade e da moralidade pública, buscando o bem comum de forma mais eficiente possível. Conforme acentua Marcelo Caetano (2010):

¹¹ Em sentido contrário: “Mas, no Brasil, é evidente a existência de cinco Poderes, na medida em que nem o Ministério Público nem o Tribunal de Contas podem ser reputados como integrados em um dos outros três poderes”. (JUSTEN FILHO, 2005).

¹² “O caráter representativo da instituição parlamentar e de seus membros; o peculiar procedimento deliberativo para adoção de opções políticas de governo buscando a “vontade popular”, com discussão pública e posterior votação; e a natureza preponderantemente legislativa das decisões são elementos comuns encontrados na maioria das Assembléias ou Parlamentos, sendo certo que em todos haverá de se notar um traço comum: pluralidade dos membros, sem hierarquia, constituindo a instituição parlamentar.” (CALIMAN, 2005).

¹³ “1º) o representante tem de querer com o povo ou como o povo, e nunca em nome próprio, como em causa própria; 2º) as atribuições dos governantes são as instruções do povo em leis ou costumes ou tudo o que estiver implícito na finalidade do encargo; 3º) com a eleição de governantes, o povo não aliena o direito de os chamar a contas e responsabilizá-los pelo que tenham feito, ou deixado de fazer; 4º) o governante é autodeterminante na técnica com que desempenhe seu mandato”. (SAMPAIO DÓRIA, 1962).

¹⁴ Informativo 660 do STF.

A função política é uma actividade comandada pelo interesse geral e que se desenvolve para assegurar a unidade e a coesão nacionais, definir os ideais colectivos, escolher os objectivos concretos a prosseguir em cada época e os meios mais idôneos para alcançar, manter o equilíbrio constitucional das tensões políticas e das forças sociais, garantir a segurança do Estado e defender os interesses nacionais na ordem externa.

Dessa forma, quando o Parlamentar não agir de acordo com a Constituição e a leis, lesando o povo, em cujo nome o poder é exercido, quebrando a ligação entre o eleitor e o eleito, haverá sua responsabilização¹⁵, como agente político, premissa elementar do regime republicano, pois em nosso Estado Democrático de Direito e Social, o Parlamentar atua dentro dos limites jurídicos, buscando conciliar moralidade e justiça, em proteção da cidadania e da crença popular na integridade e legitimidade dos representantes políticos¹⁶.

3 FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO¹⁷

Os Parlamentares exercem funções, pois estão investidos no dever de satisfazer o interesse público, com base na efetivação dos direitos fundamentais. São funções atribuídas ao Parlamento¹⁸:

3.1. Função legislativa: é expedir normas gerais, impessoais e abstratas, à luz das liberdades públicas (BULOS, 2011)¹⁹ e de acordo com o processo legislativo

¹⁵ “A ruptura dos vínculos de carácter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraudas, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República”. (MS 26603/DF - DISTRITO FEDERAL - MANDADO DE SEGURANÇA - Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 04/10/2007 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno).

¹⁶ “a significação do governo representativo consiste em que o povo inteiro, ou certa porção muito numerosa dele exerce, por meio de deputados periodicamente eleitos por ele, o poder controlador extremo em toda a sua inteireza.” (MILL, 1964).

¹⁷ “as funções parlamentares são verdadeiros deveres-poderes, pois consignam poderes...para a persecução dos deveres estipulados pelo ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, e não para a satisfação de interesses pessoais ou político-partidários”. (CORRALO, 2008).

¹⁸ “A representação é a principal função e base das demais; legislação é a mais característica do Parlamento, ainda que boa parte dos poderes normativos esteja hoje concentrada no Poder Executivo; controle e fiscalização são fundamentais para a consolidação democrática e para conter a expansão da burocracia para todas as esferas sociais e a da ação política, pois o Parlamento é quem deve exercer o papel de ‘locus privilegiado para o confronto de interesses e como área de compromissos”. (CAGGIANO, 2003).

¹⁹ “...ao Legislativo cabe essencialmente, respondendo às aspirações do povo, realizar por meio de normas subconstitucionais as grandes metas e fins almejados pela Constituição, com os limites que esta mesma impõe ao Estado em benefício do cidadão (BASTOS, 1995).

estabelecido pela Constituição Federal, incluindo a possibilidade de participar do processo legislativo da emenda constitucional²⁰. Conforme Raul Machado Horta (2002):

A formulação da lei pelo Poder Legislativo é uma conquista histórica, que exprime a culminância de milenar processo político, a superação do poder individualizado do monarca absolutista pelo primado da Constituição e implantação do Estado de Direito.

Cabe ressaltar que o Poder Legislativo não detém o monopólio da função de legislar, mas possui uma reserva de matérias sobre as quais somente ele pode legislar, de acordo com o disposto na Constituição Federal.

3.2. Função deliberativa: abrange a prática de atos concretos, de resoluções referendárias, de autorizações, de aprovações, de sustação de atos, de fixação de situações e julgamento técnico, consignados no art. 49 (SILVA, 2004).

3.3. Função julgadora: abrange a possibilidade de apreciar contas dos chefes do Poder Executivo, a imposição de sanções aos agentes políticos detentores do mandato eleito, na prática de crimes de responsabilidade (arts. 51, I e 52, I e II CF) e o julgamento de parlamentar por quebra do decoro (art. 55, II, § 2º CF).

3.4. Função política: abrange o debate político sobre os problemas e os desafios da sociedade²¹. Conforme acentual José Honório Rodrigues (1972): “O Parlamento é essencialmente o lugar onde se fala, onde se discute, onde se debate, onde se mantém uma conferência formal para a discussão dos negócios públicos”.

3.5. Função de controle: é a fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública, de qualquer esfera federativa ou de qualquer poder. A função foi estruturada no Estado Moderno, sendo própria do Estado de Direito. Surgiu para controlar as ações arbitrárias dos monarcas. Na medida em que o sistema e a teoria da separação de poderes evoluíram, mais significativo tornou-se o controle parlamentar.

²⁰ José Afonso da Silva separa função legislativa (elaboração de leis segundo processo legislativo estabelecido na Constituição Federal) da função constituinte (elaboração de emendas à Constituição) – (SILVA, 2004).

²¹ “a primeira função da Câmara é o debate representativo. A Câmara dos Comuns é o foro da democracia parlamentar britânica, que é um método de governo por meio da discussão”. (IRIBARNE, 1960.).

Não se concebe, no Estado Democrático, a inexistência de controle, pois as instituições nos países democráticos²² devem regular a vida social, em nome do bem comum, com o objetivo de promover valores²³ da justiça social contra a intolerância, opressão e preconceito, a fim de que se possa impedir comportamentos autoritários da Administração Pública.

Joaquim Gomes Canotilho (1993) diferencia a função de controle da fiscalização: *na função de controle* há perguntas e interpelações para apurar determinados fatos, comissões de inquérito, recebimento de petições com reclamações de cidadãos, votação de moção de censura que pode levar à queda do governo; *na fiscalização* há o controle de cumprimento da Constituição e das finanças²⁴.

3.6. Função administrativa: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal têm competências exclusivas, respectivamente, para a auto-organização, dispondo sobre seu “funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços...” (arts. 51, IV e 52, XIII CF).

3.7. Função de legitimação governamental: no sistema parlamentarista o Parlamento exerce a função de legitimação governamental já que a constituição e a permanência do governo dependem do Parlamento. Já no sistema presidencialista não existe essa função a não ser pela produção da lei (SILVA, 2004).

3.8. Função de orientação política: o Legislativo edita normas que ficam diretrizes nas ações do Estado para concretização dos direitos fundamentais dentro de um contexto de ética que valorize a solução coletiva e a construção da sociedade com relações que se baseiam na cidadania e na igualdade (RIBEIRO, 2002).

3.9. Função de representação política: o parlamentar é representante do povo²⁵. As origens da representatividade se ligam à concepção feudal, segundo a

²² “Pode-se dizer que um Estado sem controle navega contra a ideia de democracia, porquanto não há transparência para a aferição de sua atuação, vigorando a completa submissão de seus governados.” (MARTINS, 2007).

²³ “Os valores jurídicos não são como estrela polar, em função da qual se guiam os juristas, são antes, valores a serem realizados e estes valores são inerentes a qualquer conduta”. (COSSIO, 1954).

²⁴ Outros autores como José Afonso da Silva afirmam que controle e fiscalização são sinônimos (SILVA, 2004).

²⁵ Em sentido contrário: “É que não há possibilidade de se ocultar por mais tempo aos olhos do grande público o fato de que esses órgãos, supostamente instituídos para também representarem o povo, ou a Nação, na realidade, por força de seu próprio condicionamento intrínseco, não representam coisa nenhuma, nem a Nação e nem o povo.” (TELLES, 1977).

qual os vassallos davam assistência ao rei (MALBERG, 1922). Conforme acentua Goffredo Teles Junior (2006):

Parlamentos que se afastam dos anseios do povo, que legislam com displicência, ou que são apáticos, preguiçosos, ausentes são Parlamentos que quebram os quadros de seu sistema de referência, violam o imperativo ético que é a razão de ser de sua existência, e perdem o excelso título de representantes políticos do povo.

4 CONTROLE PARLAMENTAR²⁶

4.1 CARACTERÍSTICAS

a) Exterioridade: o controle parlamentar é externo, já que o órgão de controle não integra a estrutura controlada. O controle parlamentar é exercido do Poder Legislativo sobre os demais Poderes;

b) Coletivo: o exercício do controle parlamentar sobre a ação administrativa não é outorgado aos seus membros individualmente, salvo, quando atuem em representação de sua casa legislativa ou comissão parlamentar²⁷;

c) Constitucionalidade: o exercício do controle parlamentar só pode ser feito nas hipóteses previstas na Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes²⁸;

d) Limitado: o controle parlamentar deve observar os princípios e regras do ordenamento jurídico, não podendo significar o aniquilamento de qualquer dos Poderes, nem prejudicar a concretização dos direitos humanos²⁹.

²⁶ “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 (MEDAUAR, 1990, p. 111 e 112).

²⁷ (ADI 3046, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15/4/2004, Plenário. DJ de 28/5/04).

²⁸ “...o controle legislativo é uma exceção a essa exigência de mútua cooperação institucional, na medida que permite ao Legislativo interferir na atividade dos outros dois poderes. Por isso, o controle legislativo deve ocorrer tão somente no limite da permissão constitucional, no sentido de ser preservado, no máximo possível, o princípio do equilíbrio harmônico e independente entre os poderes. Caso o controle exceda ao limite permitido, este será inconstitucional, inadmitindo-se o seu exercício (MILESKI, 2003).

²⁹ Em sentido contrário: “Controle parlamentar é o exercido pelo Poder Legislativo sob o duplo aspecto da legalidade e da conveniência pública, pelo que se caracteriza como um ‘controle eminentemente político’ e, como tal, **alheio aos direitos individuais dos administrados**, mas adstrito aos interesses coletivos da comunidade” (grifos nossos) (MEIRELLES, 1972, p. 30).

e) Amplo: o controle parlamentar verifica não apenas a legalidade, mas também a conveniência, oportunidade, eficiência e adequação de meios e objetivos na atuação administrativa.

Parte da doutrina (FERRAZ, 1994) entende que o controle parlamentar se restringe ao aspecto de contenção do poder, não admitindo aplicação de sanções e de outras medidas corretivas, como a anulação de atos. Outra parte da doutrina (MEDAUAR, 1990) entende que o controle parlamentar permite que o Legislativo, acompanhando os atos do Executivo, tome as medidas que julgar necessárias, como a instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito.

4.2 FINALIDADES

a) Garantia da legalidade³⁰: o controle parlamentar é uma forma de viabilizar a submissão da Administração Pública ao império da lei, impedindo, por consequência lógica e racional, que a Administração deixe de atuar de acordo com a legalidade, de forma a induzi-la à conformação normativa.

b) Garantia das liberdades públicas: o controle parlamentar visa proteger e garantir direitos e interesses dos administrados³¹, já que além de impedir e desestimular comportamentos contrários ao Direito (ao detectar erros e falhas, evita outras futuras ocorrências), fixa uma transparência estatal para uma boa governança.

c) Garantia da ordem jurídica: o controle parlamentar visa estabelecer e manter a juridicidade administrativa, através da contenção do poder e apuração das irregularidades e punição de atos de corrupção.

4.3. Enfoques: o controle parlamentar possui dois enfoques:

a) Político: o controle parlamentar é uma fiscalização que o Legislativo exerce sobre os atos de outro Poder, a fim de assegurar o mecanismo de freios e contrapesos, garantindo as liberdades públicas e evitando o arbítrio estatal. É o equilíbrio entre os Poderes que impõe o controle do ato de um Poder pelo outro.

³⁰ “Controle parlamentar é o conjunto de instrumentos, recursos, remédios, expedientes, procedimentos que o Direito contempla nesta matéria, visa a evitar que a Administração pratique atos ilegais ou ineficientes, ou a restaurar a legalidade ou a eficiência desatendida, com a consequente responsabilização e aplicação das sanções pertinentes.” (FERREIRA, 1976).

³¹ “...há uma redução da imposição unilateral e autoritária das decisões para valorizar a participação dos administrados quanto à formação da conduta administrativa.” (GROTTI, 2002).

b) Administrativo: o controle parlamentar é uma fiscalização que o Legislativo exerce sobre a Administração Pública, um conjunto de pessoas jurídicas, órgãos e agentes que exercem a função administrativa consubstanciada na gestão dos bens, serviços e interesses da coletividade, em consonância com a Constituição e as leis, com o objetivo primordial de garantir a conformidade de sua atuação com os princípios impostos pelo ordenamento jurídico.

Com base na análise dos dois enfoques do controle parlamentar, pode-se afirmar que o **controle parlamentar pode ter enfoque político-administrativo**, já que o Legislativo poderá questionar os atos do Poder Executivo, tendo acesso ao funcionamento de sua máquina burocrática, a fim de analisar a gestão da coisa pública e, conseqüentemente, tomar as medidas que entenda necessárias.

4.4 DIMENSÕES

a) Subjetiva: é analisar o controle parlamentar por um critério orgânico, identificando o sujeito incumbido de exercer o controle; nesse caso o sujeito é o Poder Legislativo.

b) Objetiva: é analisar o controle parlamentar por um critério material, ou seja, leva-se em conta a natureza do controle, bem como a abrangência da atividade exercida pelo Legislativo.

Em relação à abrangência, pode-se dizer que o Poder Legislativo não tem poder de correção sobre os atos controlados; mas possui poder de fiscalização e investigação dos atos controlados. O Poder Legislativo poderá analisar a legalidade, a moralidade, o desvio de finalidade, os limites da discricionariedade administrativa e os resultados na atuação administrativa.

4.5 ASPECTOS

4.5.1. Controle Parlamentar e Constituição: é inexorável a relação entre o Controle Parlamentar e a Constituição, já que o referido Controle somente pode ocorrer nas situações e nos limites previstos no texto da Constituição Federal³².

³² “É que esta Suprema Corte reconhece, ao Legislativo, em qualquer dos níveis da Federação, a titularidade do poder de controle sobre os atos do Executivo, enfatizando que a atividade de fiscalização parlamentar permite, *ao órgão dela incumbido* (como sucede com as Câmaras Municipais), o acesso a *diversos* instrumentos viabilizadores do desempenho dessa especial

Constituição e Controle parlamentar se identificam porque são técnicas que visam limitação do poder³³.

Constituição e Controle parlamentar possuem a função de organização do poder político: a Constituição através da fixação da estrutura organizatória fundamental do Estado; o Controle Parlamentar ao estabelecer uma diretriz na organização do Estado, através da exigência do exercício normal do poder político, ou seja, o exercício sem excessos ou arbítrios nem usurpação dos direitos fundamentais, mas com uma atuação compatível com os princípios e regras impostas na ordem jurídica.

4.5.2. Controle Parlamentar e Separação de Poderes³⁴: tanto o Controle Parlamentar como a técnica da Separação de Poderes buscam a limitação dos atos governamentais, funcionando como instrumentos incompatíveis com regimes ditatoriais. Visam prevenir o abuso governamental, evitando a corrupção e o despotismo.

Definido como a faculdade de fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre a função administrativa, no sentido de compatibilizar a Administração Pública, em todas as suas manifestações às normas jurídicas e ao interesse público, o Controle Parlamentar se apresenta como um sistema adequado a impedir o arbítrio estatal, buscando a legitimidade no exercício do poder político.

A Separação de Poderes abrange não apenas a ideia da especialização orgânica-funcional, como também a fiscalização na atuação dos titulares de cargos políticos, visando, também, a legitimidade no exercício do poder político consubstanciada no estabelecimento de medidas de freios e contrapesos indispensáveis para a realização do bem comum.

4.5.3. Controle Parlamentar e Democracia: a existência de fiscalização parlamentar na atuação administrativa caracteriza um regime político democrático³⁵,

prerrogativa de ordem institucional, como o poder de requisição de informações, que legitima a solicitação de esclarecimentos dirigida ao próprio Poder Executivo.” (RE 632895 AgR/MG - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 07/02/2012 - Órgão Julgador: Segunda Turma do STF).

³³ A Constituição é estatuto do poder, servindo para balizar a conduta de governantes. (BURDEAU, 1972).

³⁴ “... mas a experiência mostra que todo homem que tem o poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.” (MONTESQUIEU, 1977).

³⁵ “O Estado não fiscalizado, ou aquele em que esta missão é estabelecida de modo limitado pela legislação, é Estado antidemocrático, que esconde de seus cidadãos os atos de gestão do dinheiro público (CITADINI, 1995).

já que coloca o problema da fiscalização como mecanismo reconhecido pela vontade popular de controle da autoridade na preservação da liberdade e na igualdade de direitos³⁶.

Quando o Controle Parlamentar é exercido, há uma atuação indireta da pluralidade dos governados, já que os parlamentares, delegados do exercício do poder político, agem em nome do povo, para realizar o bem público³⁷, no sentido de assegurar que a Administração Pública atue em consonância com os princípios e regras que lhe são impostos pela ordem jurídica³⁸.

No Controle parlamentar não há invasão do Legislativo nos outros Poderes, pois nos regimes democráticos, o povo delega aos mandatários no Parlamento, não só poderes de legislação, mas de fiscalização para assegurar um Governo probo e eficiente e atingir a visibilidade e transparência no poder estatal³⁹.

4.5.4. Controle Parlamentar e Cidadania: o exercício do Controle Parlamentar enseja o respeito de todo o cidadão, como membro da sociedade política, de ser respeitado numa representatividade administrativa honesta e lúdima.

4.5.5. Controle Parlamentar e Moralidade Pública: o Controle Parlamentar possibilita a fiscalização dos agentes políticos no exercício da função administrativa, no sentido de buscar compatibilizar a referida atuação aos valores da honestidade, probidade, lisura e decoro⁴⁰.

Dessa forma, o controle parlamentar limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos da Administração Pública estejam de acordo com as exigências da moral e dos bons costumes, visando uma boa

³⁶ "...cada povo é senhor de seu destino, tem o direito de viver de acordo com as leis que livremente adotar e de escolher livremente as pessoas que, em nome dele e de acordo com a opinião dele, hão de tratar dos interesses coletivos (AZAMBUJA, 1998).

³⁷ "Servidores do bem público, os governantes não têm o direito de utilizar os instrumentos de poder para fins de interesse pessoal ou dinástico, quer se trate de riqueza, de glória ou de prestígio." (Code de Morale Politique. Publicação da União Internacional de Estudos Sociais, Malines, 1957).

³⁸ "Representação e Responsabilidade são inerentes ao sistema democrático, pois elas expressam sua essência mesmo, o consentimento popular." (AZAMBUJA, 1998).

³⁹ "É importante ter presente que o Parlamento, nas três instâncias de poder em que se pluraliza o Estado Federal, recebeu, dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Poder Executivo, desde que respeitados os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal." (RE 632895 AgR/MG - AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator (a): Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 07/02/2012 - Órgão Julgador: Segunda Turma do STF).

⁴⁰ "o bom administrador é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum. Há de conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto nos seus fins (FRANCO SOBRINHO, 2004).

administração, consubstanciada no respeito à dignidade da pessoa humana e na preservação de valores essenciais a uma sociedade justa e solidária.

4.5.6. Controle Parlamentar e Princípio Republicano: uma das características essenciais do regime de governo republicano é a possibilidade de fiscalizar os governantes pelo exercício do poder já que tais assumem para com a coletividade o compromisso de bem servi-la para realizar o bem comum⁴¹. Conforme acentua Carlos Ayres Britto (2002): “O dever de prestar contas é reflexo do princípio republicano, porque numa República impõe-se a responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência para cuidar de tudo o que é de todos”.

4.6. Meios do Controle parlamentar: são os instrumentos previstos na Constituição Federal, utilizados pelo Legislativo para possibilitar o exercício da função de fiscalização sobre a Administração:

(a) a interpelação parlamentar: provocar o comparecimento de Ministros e Secretários de Estado (ou de Secretários Municipais, onde houver) perante as Casas Legislativas ou qualquer de suas comissões. Com relação ao não comparecimento injustificado, há caracterização de crime de responsabilidade⁴².

(b) o pedido de informações: é a solicitação de informações, dirigida ao Poder Executivo, inclusive ao seu Chefe, sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite ou sujeito à fiscalização do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas, da Câmara Legislativa e, ainda, das Câmaras Municipais. O não atendimento em 30 dias, a recusa ou a prestação falsa caracteriza crime de responsabilidade.

As comissões permanentes de qualquer das Casas Legislativas, em função da matéria de suas respectivas competências, poderão solicitar o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

(c) o inquérito parlamentar: o Congresso Nacional e suas Casas tem poderes investigatórios para apuração de fato determinado e por prazo certo. Os

⁴¹ “A República é a forma responsável de governar eficaz e eficientemente em todos e para todos os cidadãos que são titulares da cidade e os autores da definição dos interesses que é necessário buscar atingir.” (ROCHA, 1996).

⁴² Há uma séria discussão a respeito do significado da expressão “Crime de Responsabilidade”, empregada na legislação brasileira. Uma corrente de pensamento diz que a expressão “Crime de Responsabilidade” significa infração penal (MARQUES, 1962); Outra corrente identifica o “Crime de Responsabilidade” como infração político-administrativa, sujeita à sanções de natureza política (STOCO, 1999). E finalmente, numa visão intermediária, a expressão “Crime de Responsabilidade” deve ser entendida em sentido amplo abrangendo a ideia de infração penal (Crime de Responsabilidade próprio) e de infração política-administrativa (Crime de Responsabilidade impróprio) (MELLO FILHO, 1999).

presidentes das respectivas casas legislativas, em que foi constituída a CPI, encaminharão o relatório e a resolução que o aprovar aos chefes do Ministério Público ou, ainda, às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência. A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de 30 dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão. A autoridade que presidir processo administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões da CPI, comunicará semestralmente a fase em que se encontra, até sua conclusão. O encaminhamento do relatório para que haja a promoção da devida responsabilidade não constitui indiciamento.

A realização do controle parlamentar investigatório é feita pela Comissão parlamentar de inquérito (surgiu pela primeira vez na Constituição de 1824) que tem a função de coletar dados a respeito de determinado fato de interesse público, que seja determinado e específico. É uma investigação especial (feita por membros do legislativo), transitória (prazo determinado) e informativa. O direito de investigar os órgãos e agentes do Estado deve observar os limites materiais e as exigências formais previstas na CF.

Na criação da CPI é necessário requerimento de 1/3 dos membros da Casa Legislativa; se for comissão conjunta, precisa de 1/3 da Câmara dos Deputados e 1/3 do Senado Federal. A limitação regimental na criação da CPI não é inconstitucional, pois revela autonomia administrativa da Casa legislativa. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária. O modelo federal de criação das CPIs é matéria de observância obrigatória às casas legislativas estaduais.

A CPI pode ser prorrogada, tantas vezes quantas forem necessárias, até o limite do final do mandato dos parlamentares. Se no decorrer das investigações for descoberto fato novo, devem ser tomadas as seguintes providências: *a) fato novo conexo*: será feito um aditamento ao objeto inicial da CPI; *b) fato novo não conexo*: tem que ser aberta nova CPI.

Na atividade de fiscalização a CPI tem poderes investigatórios do juiz, ou seja, os mesmos poderes que o juiz possui na instrução processual penal. Há uma crítica feita pela doutrina na imprecisão terminológica – poderes investigatórios de juiz –, pois na ordem jurídica não existe a figura do juiz investigador, tarefa da polícia, em face do sistema acusatório que separa as funções do juiz e do acusador.

O melhor seria falar em poderes instrutórios. Os poderes da CPI não são universais, pois sofrem limites constitucionais e legais. A observância dos direitos e garantias fundamentais constitui fator de legitimação da atividade estatal. Não existe poder absoluto em Estado Democrático de Direito. De acordo com a jurisprudência do STF, são poderes da CPI: a) proibidos: decretar prisão, salvo se for em flagrante; determinar busca e apreensão domiciliar; determinar interceptação telefônica; proibir ou restringir a assistência jurídica dos advogados; b) *permitidos*: determinar quebra de sigilo bancário, fiscal e de dados; ouvir testemunhas; realizar interrogatório do indiciado; transportar-se aos lugares em que for necessário; buscar meios de prova (o) Meios de prova: pode a CPI determinar diligências, perícias, exames, requisitar informações e buscar todos os meios de prova legalmente admitidos;

É possível impugnar abusos ou ilegalidades cometidas pela CPI, não representando violação à separação de poderes. É entendimento do STF que as ações de mandado de segurança e de *habeas corpus* ficam prejudicadas quando tais remédios forem impetrados contra CPI e esta for declarada extinta, em virtude da conclusão dos trabalhos investigatórios e da aprovação de seu relatório final. Conforme entendimento do STF:⁴³

A essência do postulado da divisão funcional do poder, além de derivar da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado, representa o princípio conservador das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados na Constituição. Esse princípio não pode constituir nem qualificar-se como um inaceitável manto protetor de comportamentos abusivos e arbitrários, por parte de qualquer agente do poder público ou de qualquer instituição estatal. O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República. O regular exercício da função jurisdicional, desde que pautado pelo respeito à Constituição, não transgride o princípio da separação de poderes.

Em homenagem ao princípio federativo, CPI só pode investigar fatos que sejam de matéria de sua competência. As regras de distribuição de competência estão previstas na CF; em respeito à autonomia parlamentar, a Câmara dos Deputados não pode investigar fatos de competência do Senado Federal e vice-versa.

Os atos de natureza jurisdicional não podem ser objeto de investigação pela CPI, pois ofende a separação de poderes. A convocação de juiz para depor em CPI

⁴³ RTJ 173/805-810, Rel. Min. Celso de Mello.

sobre decisão judicial caracteriza indevida ingerência de um poder sobre o outro. No Regimento Interno do Senado Federal há a previsão de que não se admite CPI para investigar matéria pertinente às atribuições do Poder Judiciário (art. 146, II, do Regimento Interno do SF).

Podem ser convocados pela CPI particulares e autoridades públicas, na condição de testemunhas ou investigados; pode usar polícia judiciária para localizar testemunha; pode determinar condução coercitiva no caso de recusa no comparecimento, salvo em relação ao investigado, em virtude do princípio da não autoincriminação. Cabe ressaltar que parte da doutrina (FARIA, 2002) sustenta que compete ao Poder Judiciário aferir a legalidade e determinar a condução coercitiva;

A CPI é obrigada a apontar os fundamentos dos seus atos, já que a falta ou a insuficiência comprometem a validade do ato realizado pela CPI. A fundamentação não pode ser genérica e insuficiente, mas deve ser adequada no apoio concreto em suporte fático e idôneo. Devem existir a indicação concreta de fatos específicos e a necessidade da adoção da medida. Formulações padronizadas ou genéricas não veiculam a necessária e específica indicação da causa provável do ato realizado pela CPI.

(d) aprovações e autorizações de decisões do Poder Executivo: é da competência exclusiva do Congresso Nacional: 1) resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; 2) autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; 3) autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; 4) aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; 5) apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; 6) escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; 7) aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; 8) autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; 9) aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares

(e) ouvidoria parlamentar: as comissões permanentes de qualquer das Casas Legislativas, em função da matéria de suas respectivas competências, podem

receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das entidades públicas;

(f) Sustação de atos do Poder Executivo: é o poder do Congresso Nacional de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa;

(g) impeachment do Presidente da República e dos Ministros de Estado.

5. Eficácia do Controle Parlamentar: neste item serão analisadas as vantagens e desvantagens do Controle Parlamentar, verificando a sua efetividade e operacionalidade no sistema jurídico.

5.1 DESVANTAGENS

5.1.1. Falta de imparcialidade: o caráter de parcialidade é inseparável do órgão legislativo. O parlamentar coloca-se como representante de uma ideologia política, além da vinculação a um partido político, nos países em que a filiação partidária é condição de elegibilidade.

No exercício do Controle parlamentar há a constatação da suspeita da imparcialidade do parlamentar, revelada pela dimensão política da fiscalização, existente na natureza dos interesses em jogo e das pessoas envolvidas.

5.1.2. Crise na Separação de Poderes: no jogo político, em determinadas ocasiões, o Legislativo e Executivo precisam estar aliados para conseguir implementar programas de governo e políticas públicas.

Nesse caso, o Legislativo, para não desagradar o Executivo, acaba por não realizar, de forma correta e eficaz, o controle parlamentar, denotando falta de interesse político na fiscalização, que se fosse feita, evitaria escândalos variados na Administração Pública.

Dessa forma, não há por parte do Legislativo, independência consubstanciada na capacidade de realizar atividades sem pressão exterior, seja de outros órgãos do poder ou das forças extraconstitucionais (LOEWENSTEIN, 1986).

5.1.3. Falta de disciplina jurídica: a falta de regulamentação constitucional ou legal prejudica o funcionamento do controle parlamentar, já que não há a previsão de um processo estabelecendo o modo e os limites para a realização da fiscalização parlamentar.

Disso resulta, em muitos casos, atos administrativos dos parlamentares, visando suprir a lacuna, demonstrando falta de método para consecução de uma atividade importante para a sociedade.

5.1.4. Falta de especialidade: a não preparação ou a falta de conhecimentos jurídicos a respeito do controle parlamentar inviabiliza a sua real importância para o interesse público e a transparência do poder estatal. A ausência de uma assessoria técnica jurídica causa anarquia procedimental. A complexidade e o tecnicismo das Administrações provocam dificuldade operacional no exercício do controle parlamentar.

5.1.5. Falta de sanção: há dois posicionamentos doutrinários (MEDAUAR, 2012) a respeito da vinculação do controle e sanção; o primeiro posicionamento sustenta a necessidade de adoção de medida ou proposta em decorrência da verificação da conformidade da atuação da Administração com parâmetros fixados na ordem jurídica; já o segundo posicionamento sustenta a ideia de controle independente da adoção de medida pelo controlador em relação ao controlado.

No controle parlamentar não há, em regra, mecanismos que visem desfazer atos ou medidas de condenação da Administração, dificultando de sobremaneira a operacionalidade da fiscalização em comento⁴⁴, além de criar na sociedade uma falta de crédito nas instituições estatais, afetando negativamente os sentimentos de nacionalidade e cidadania.

5.1.6. Dificuldade operacional: diante do crescimento do Estado surge grande quantidade de atos administrativos a fiscalizar, o que acaba funcionando como obstáculo na condução do exercício do controle parlamentar.

5.2 VANTAGENS

5.2.1. Diminuição da corrupção: se houvesse uma maior efetividade dos mecanismos de controle sobre a Administração Pública, os índices de corrupção⁴⁵

⁴⁴ “Já na atividade de controle estão presentes a parcialidade, a pessoalidade e a subjetividade de quem controla, e quem realiza o controle não aplica sanção alguma: a modificação do “ato não é realizada por quem faz o controle, mas pela autoridade à qual a lei atribuiu o poder político-administrativo para tanto” (SIRAQUE, 2005).

⁴⁵ “...não se pode conceber a existência de qualquer atividade administrativa livre de controle, pois a existência de atuação do Estado isento do controle configura uma porta aberta, primeiro à arbitrariedade e corrupção, depois à tirania.” (VASCONCELOS, 1993).

seriam menores, tendo em vista a relação havida entre a atividade fiscalizatória e a transparência no exercício do poder estatal (MEDAUAR, 2010).

5.2.2. Efetivação da cidadania: com a realização do controle parlamentar há a consagração da participação popular, ainda que de forma indireta⁴⁶, e a consecução de uma boa Administração.

O controle parlamentar confere aos administrados transparência na ação administrativa, buscando sempre atender às exigências da sociedade de respeito à lei e uma atuação eficiente direcionada ao bem comum. Identificar problemas e promover administração eficiente.

Seguindo essa linha de raciocínio, o papel atribuído ao Parlamentar, de verificador de regularidade no desempenho do administrador público, implica na possibilidade de informar a opinião pública sobre a função administrativa, gerando ao cidadão o direito subjetivo de exigir uma gestão pública, nos termos da lei, da moralidade administrativa e do bem comum. Conforme José Alfredo de Oliveira Baracho (1995) “A participação do cidadão no poder, como característica da democracia, configura-se pela tomada de posição concreta na gestão dos negócios da cidade”.

5.2.3. Transparência: no exercício do controle parlamentar, o Legislativo informa à sociedade dos fatos objetos da fiscalização, dando publicidade na função de controle, reforçando o ideal democrático. Aliás, é a qualidade da democracia a condição da promoção dos direitos fundamentais.

6 REFERÊNCIAS

- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Editora Globo, 1998.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.
- AYRES BRITTO, Carlos. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas. In Revista do Tribunal de Contas da Paraíba, nº 1, João Pessoa, 2002.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e processuais**. São Paulo: Saraiva, 1995
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e da Ciência Política**. São Paulo: Saraiva. 1995

⁴⁶ “É claro que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que haja a participação de todo o povo”. (MILL, 1958).

- BIELSA, Rafael. **Princípios de Derecho Administrativo**. Buenos Aires, 1942.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. Portugal: Editora Almedina, 2010;
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Controle Parlamentar da Administração. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 24, n. 96, p. 148-153, out/dez 1990.
- CALIMAN, Auro Augusto. **Mandato Parlamentar**. São Paulo: Editora Atlas, 2005
- CANOTILHO, Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993.
- CITADINI, Antonio Roque. **O controle externo da Administração Pública**. São Paulo: Max Limonad, 1995.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- COMPARATO, Fábio Konder. **Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- CORRALO, Giovani da Silva. **O Poder Legislativo Municipal**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.
- COSSIO, Carlos. **La valoración Jurídica e La Ciência Del Derecho**. Buenos Aires, Acayú, 1954.
- DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**. Paris: Ancienne Librairie e Fontemoing, 1930.
- FARIA, Cássio Juvenal. **Comissões parlamentares de inquérito**. São Paulo: Paloma, 2002.
- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Conflito entre Poderes: o poder congressual de sustar atos normativos do Poder Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FERRAZ, Sérgio. O Controle da Administração Pública na Constituição de 1988. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 188, p. 64-73, abr./jun. 1992.
- FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito Administrativo Didático**. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MELLO FILHO, José de Celso Mello. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Controle da moralidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FREIRE JUNIOR, Américo Bedê. **O controle judicial das políticas públicas**. São Paulo; Editora Revista dos Tribunais, 2005.
- GALLO, Carlos Alberto Provenciano. **Crimes de Responsabilidade: Impeachment**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1992.
- GROPPALI, Alexandre. **Doutrina do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1962.
- HELLER, Hermann. **Teoria do Estado**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 1961.
- HORTA, Raul Machado. **Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

- IRIBARNE, Manuel Fraga. **El Parlamento Británico**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1960.
- JELLINEK, Georg. **Teoria General del Estado**. Buenos Aires: Ed. Albatroz, 1954.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- KELSEN, Hans. **Teoria General del Estado**. México: Editora Nacional, 1950.
- LOEWENSTEIN, Karl. **Teoria de La Constitución**. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1986.
- MALBERG, R. Carré de. **Contribution a La Théorie Générale de l'Etat**. T II. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1922.
- MARQUES, José Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal**. Rio de Janeiro: Forense, 1962.
- MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da Administração. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990.
- MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- MEIRELLES, Hely Lopes. A Administração Pública e seus controles. **Revista Justitia**, ano XXXIV, 1972, vol. 78, p. 30.
- MILESKI, Hélio Saul. **O Controle da gestão pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.
- MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Trad. de E. Jacy Monteiro. São Paulo: Instituição brasileira de divisão cultural S. A., 1964.
- MILL, John Stuart. **Considerations Representative Government**, Nova Iorque: Liberal Arts Press, 1958.
- MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. Nova Cultural, Os Pensadores, 1977
- RANELLETTI, Oreste. **Instituzioni di Diritto Pubblico**. Milão: Editora Giuffrè, 1955.
- RIBEIRO, Renato Jorge Brown. O Problema Central do Controle da Administração Pública pode ser resumido ao debate sobre modelos?. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 33, n. 93, p. 55-73, jul-set de 2002
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **República e Federação: traços constitucionais da organização política brasileira**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- RODRIGUES, José Honório. **O Parlamento e a evolução nacional**. Brasília, Senado Federal, 1972.
- SAMPAIO DÓRIA, Antônio. **Direito Constitucional**. v. 1. São Paulo: Max Limonad, 1962).
- SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.
- SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da Função Administrativa do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- STOCO, Rui. **Leis Penais Especiais e sua interpretação jurisprudencial – volume 2**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

TELES JR, Goffredo. **O Povo e o Poder**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

TELLES, Ignácio da Silva. **A Experiência da Democracia Liberal**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977.

VASCONCELOS, Edson Aguiar de. **Instrumentos de defesa da cidadania na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

ZIMMERMANN, Augusto. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro; Lúmen Juris, 2002.