

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Eduarda Simonetti Pase

**A FUNÇÃO E OS ESPAÇOS DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL
PARA O ACIONAMENTO DO CONTROLE PARLAMENTAR EM SE TRATANDO
DE ATOS VIOLADORES À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Santa Cruz do Sul

2018

P281f

Pase, Eduarda Simonetti

A função e os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores à boa administração pública no Brasil contemporâneo / Eduarda Simonetti Pase. – 2018.

216 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Caroline Müller Bitencourt.

1. Controle social. 2. Controle parlamentar. 3. Administração pública. 4. Participação social. I. Bitencourt, Caroline Müller.
II. Título.

CDD-Dóris: 341.225

Bibliotecária responsável: Jorcenita Alves Vieira - CRB 10/1319

Eduarda Simonetti Pase

**A FUNÇÃO E OS ESPAÇOS DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL
PARA O ACIONAMENTO DO CONTROLE PARLAMENTAR EM SE TRATANDO
DE ATOS VIOLADORES À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Caroline Müller Bitencourt.

Santa Cruz do Sul

2018

Eduarda Simonetti Pase

**A FUNÇÃO E OS ESPAÇOS DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL
PARA O ACIONAMENTO DO CONTROLE PARLAMENTAR EM SE TRATANDO
DE ATOS VIOLADORES À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

Esta dissertação foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado; Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas; Linha de Pesquisa em Constitucionalismo Contemporâneo, Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito

Dra. Caroline Müller Bitencourt
Professor Orientadora – UNISC

Dr. Rogério Gesta Leal
Professor(a) examinador(a) – UNISC

Dr. Janriê Rodrigues Reck
Professor(a) examinador(a) – UNISC

Dra. Eneida Desiree Salgado
Professor(a) examinador(a) - UFPR

Santa Cruz do Sul

2018

*A quem por um momento desacreditou de si.
Ao meu tio Agostinho (in memoriam) e à minha vó Emília (in memoriam).
A ele, porque com a dor de sua partida me fez tomar consciência da brevidade e fragilidade da vida.
A ela, por ter dado vida ao ser humano mais amoroso, compreensivo e altruísta de que tenho
conhecimento: **minha mãe!***

AGRADECIMENTOS

Se estas linhas tivessem sido escritas há um ano, o seu tom seria cético e desarmônico. Contudo, e ainda bem, os momentos de desencontro com o próprio ser vão ficando para trás e hoje, ainda que não totalmente com plena força, o seu tom será mais suave e guardará traços de um sentimento de superação, de alívio, de reencontro, mas especialmente, de liberdade. E, em um dos poucos momentos em que esse viver racionalizado abre espaços para alívios da alma, um desabafo em forma de catarse, afinal de contas, nem tudo se resume ao mundo dos livros, da mesma forma que a vida não cabe no *Lattes*. Ela pulsa, é breve e tem todo o direito de, a todo o momento, insistir para ser vivida. Sem mais delongas.

Não há como começar diferente. Mãe, agradeço por ter sido as minhas pernas quando eu não podia andar, por ter sido a minha boca quando eu não podia falar e por ainda ser os meus olhos quando está difícil de enxergar. Agradeço pelo teu exemplo de vida, de garra, de perseverança e por sempre estar perto, ainda que fisicamente distante. Agradeço também por sempre, em silêncio, respeitar as minhas decisões (ainda que as desaprove). Neste momento e em todos os outros, depois de tantos obstáculos e mudanças, te agradeço por ser a mãe que és, imperfeita como todas, mas especial e única como poucas! Da mesma forma em que não posso deixar de reconhecer as inúmeras renúncias de tuas vontades e sonhos para que os meus fossem possíveis. Finalmente, agradeço por ser tão compreensiva com alguém que é severa e exigente demais, mas que no fundo sempre vai te entender. De coração, obrigada por ser assim como és.

À Amanda, por nesses dois anos ter tido a maturidade para entender, diariamente, as revoltas, o mau humor e mesmo assim vibrar comigo com a finalização deste trabalho. Obrigada, por na reta final, ter sido quem mais ordenou para que eu terminasse. À Camila, pela sabedoria com que lida com a vida e por desde sempre ser alguém a se admirar pela competência que possui. Ao meu pai, apesar das diferenças de pensamento, agradeço pelo exemplo de honestidade.

À minha querida e para sempre “profe”, profissional que tanto respeito e pessoa por quem desenvolvi um carinho que não consigo expressar sem ter os olhos repletos de um sentimento que transborda, que há exatos sete anos pude conhecer e que tem estado presente nos momentos mais importantes nesta jornada acadêmica, Professora Dr^a. Caroline Müller Bitencourt. Agradeço pela liberdade com que pude

trabalhar desde o início e pela compreensão nos momentos em que a única forma que encontrei de “não deixar que o mundo me transformasse” (tanto) fosse o recuo. E como Henry Adams já afirmou, “um professor influi para a eternidade; nunca se pode dizer até onde vai sua influência”.

Agradeço também à Erika, pela parceria desenvolvida e pela torcida para que este momento fosse possível.

Ao Augusto, querido amigo, a quem pude reportar os descontentamentos e as dúvidas, sempre com a certeza de que encontraria um alento.

Em um penúltimo momento, agradeço à UNISC, por todo esse período de formação. À CAPES, pelo apoio concedido por meio do seu Programa de Bolsas Institucionais e ao PPGD UNISC, de forma muito especial aos professores e funcionários.

Por fim e não sem importância, agradeço também ao chimarrão, sem o qual eu não teria me mantido atenta e firme nos momentos de cansaço.

“Os verdadeiros inimigos da democracia situam-se nos extremos de cada campo; são hiper-realistas que negam todos os ideais; ou os hiperidealistas que negam todos os fatos”.

Sartori (1987, p. 116)

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Gráfico 1** – Número de Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações por ano 1995-2017 da Câmara dos Deputados Federais 95
- Gráfico 2** – Número de Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações por CPI no ano de 2016 Câmara dos Deputados Federais.
..... 95
- Gráfico 3** – Jornais e Revistas que geraram Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações no período de 1995 a 2017 da Câmara dos Deputados Federais.....96
- Gráfico 4** – Número de Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações por partido no período de 1995 a 2017 da Câmara dos Deputados Federais.....98
- Gráfico 5** – Relação entre Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações originados por denúncia e que tinham por objeto atos violadores da boa administração pública no período de 1999 a 2016 do Senado Federal.....99
- Gráfico 6** – Número de Requerimento de Convocação de Autoridade para prestar informações por fonte (Jornal/Revista/Relatório, etc) no período de 1999 a 2016 no Senado Federal..... 100
- Gráfico 7** – Número de Requerimentos escritos de informação no período de 1988 a 2016 na Câmara dos Deputados Federais..... 101
- Gráfico 8** – Número de Requerimentos escritos de Informação por partido político no período de 1988 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais. 102
- Gráfico 9** – Número de Requerimentos escritos de Informação por Comissão da Câmara dos Deputados no período de 1988 a 2016 104
- Gráfico 10** – Número de Requerimentos Escritos de Informação envolvendo denúncias no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais..... 105
- Gráfico 11** – Relação de fontes originadoras de Requerimentos Escritos de Informação *versus* o número de Requerimentos gerados por cada fonte no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais. 106

Gráfico 12 – Número de Requerimentos Escritos de Informação por Revista no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais.	107
Gráfico 13 – Número de Requerimentos Escritos de Informação por Jornal no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais.	108
Gráfico 14 – Número de Requerimentos escritos de informação no período de 1999 a 2017 no Senado Federal.....	111
Gráfico 15 – Número de Requerimentos Escritos de Informações por fonte no período de 1999 a 2017 do Senado Federal.....	112
Gráfico 16 – Número de Audiências Públicas por ano da Câmara dos Deputados Federais no período de 2003 a 2016.....	113
Gráfico 17 – Número de Audiências Públicas por Comissão da Câmara dos Deputados Federais no período de 2003 a 2016	113
Gráfico 18 – Número de Audiências Públicas realizadas por Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados Federais no período de 2003 a 2016	114
Gráfico 19 – Número de Audiências Públicas por ano no Senado Federal no período de 2011 a 2017.....	114
Gráfico 20 – Número de Audiências Públicas por tipo de Comissão do Senado Federal no período de 2011 a 2017	115
Gráfico 21 – Número de Audiências Públicas por Comissão Parlamentar de Inquérito e Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Senado Federal no período de 2011 a 2017.....	115
Gráfico 22 – Número de Comissões Parlamentares de Inquérito e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito instaladas no Congresso Nacional no período de 1988 a 2017	117
Gráfico 23 – Fontes que motivaram a instalação Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar atos violadores da boa administração pública na Câmara dos Deputados Federais no período de 1999 a 2017	118
Gráfico 24 – Fontes que motivaram a instalação Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar atos violadores da boa administração pública no Senado Federal no período de 1988 a 2017.....	118
Gráfico 25 – Fontes que motivaram a instalação Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito para investigar atos violadores da boa administração pública no Congresso Nacional no período de 1988 a 2017	119

Gráfico 26 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Fernando Collor de Mello no período de 1990 a 1992.....	121
Gráfico 27 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Itamar Franco no período de 1992 a 1995.....	122
Gráfico 28 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 2003.....	123
Gráfico 29 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Luiz Inácio Lula da Silva no período de 2003 a 2011.....	124
Gráfico 30 – Quadro Analítico da Votação do Impeachment de Dilma pelos partidos da base aliada na Câmara dos Deputados Federais.	125
Gráfico 31 – Quadro Analítico da Votação do Impeachment de Dilma pelos partidos da base aliada no Senado Federal.....	126
Gráfico 32 – Quadro Analítico da Votação da primeira denúncia contra Michel Temer pelos partidos da base aliada na Câmara dos Deputados.	126
Gráfico 33 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Dilma Vana Rousseff no período de 2011 a 2016.....	127
Gráfico 34 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Michel Miguel Elias Temer Lulia no período de 2015 a 19/10/2017	128
Gráfico 35 – Autoridades com pedidos de Impeachment registrados pelo Senado Federal no período de 1988 a 2016.....	130
Gráfico 36 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso	156
Gráfico 37 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.....	157
Gráfico 38 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.....	159
Gráfico 39 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no primeiro mandato de Dilma Vana Rousseff	160

Gráfico 40 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no segundo mandato de Dilma Vana Rousseff	161
Gráfico 41 – Órgãos/poderes acionados nos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito sobre atos violadores da boa administração pública da Câmara dos Deputados Federais no período de 1999 a 2017	166
Gráfico 42 – Órgãos/poderes acionados nos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito sobre atos violadores da boa administração pública do Senado Federal no período de 1988 a 2017	169
Quadro 1 – Número de denúncias feitas por cidadãos que tiveram por objeto atos violadores à boa administração pública e que geraram RIC na Câmara dos Deputados Federais.....	109
Quadro 2 – Número de denúncias feitas por associações/sindicados/fundações que tiveram por objeto atos violadores à boa administração pública e que geraram RIC na Câmara dos Deputados Federais.	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BA	Bahia
BANESPA	Banco do Estado de São Paulo
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CADR	Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional
CAINDR	Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional
CAPADR	Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CAPR	Comissão de agricultura e política rural
CARF	Conselho de Administração de Recursos Fiscais
CBF	Confederação Brasileira de Futebol
CC	Comissão de Cultura
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCTCI	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDCMAM	Comissão de defesa do consumidor, meio ambiente e minorias
CDDPD	Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDF	Câmara dos Deputados Federais
CDH	Comissão de Direitos Humanos
CDHM	Comissão de Direitos Humanos e Minorias
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CDUI	Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
CE	Ceará
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CECD	Comissão de Educação e Cultura e Desporto
CEducação	Comissão de Educação
CEespecial	Comissão Especial
CEF	Caixa Econômica Federal
CEIC	Comissão de Economia, Indústria e Comércio

CEsporte	Comissão do Esporte
CFFC	Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CGU	Corregedoria Geral da União
CINDRA	Comissão de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia
CLP	Comissão de Legislação Participativa
CMADS	Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
CME	Comissão de Minas e Energia
CMPOFCN	Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
COL	Comitê Organizador Local da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014
COMB	Comissão Parlamentar de Inquérito da Crise no Setor Produtivo da Borracha
CPI	Comissões Parlamentares de Inquérito
CPIBANESPA	Comissão Parlamentar de Inquérito do BANESPA
CPMI	Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito
CRE	Comissão de Relações Exteriores
CREDF	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CSP	Comissão do Serviço Público
CSPCCO	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado
CSPCCOVN	Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico
CSSF	Comissão de Seguridade Social e Família
CT	Comissão de Turismo
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
CTD	Comissão de Turismo e Desporto
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
CVT	Comissão de Viação e Transportes
DEM	Democratas
DF	Distrito Federal

DPVAT	Seguro de Dados Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres
FBI	Federal Bureau of Investigation
FENAJUD	Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados
FENATEMA	Federação Nacional dos Trabalhadores em Energia, Água e Meio Ambiente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
FUNDO	Fundo de Pensão
HSBC	Hong Kong and Shanghai Banking Corporation
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
J&F	Holdings J&F Investimentos
JBS	JBS S.A.
MA	Maranhão
MAFUT	Máfia do Futebol
MAPA	Grupo Executivo da Central de Atendimento ao Agricultor
MG	Minas Gerais
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
MPT	Ministério Público do Trabalho
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	Organização Não Governamental
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDC	Partido Democrata Cristão
PDC	Projetos de Decreto Legislativo
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEN	Partido Ecológico Nacional
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A
PF	Polícia Federal
PFL	Partido da Frente Liberal

PGR	Procurador Geral da República
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PJ	Partido Justicialista
PL	Partido Liberal
PMB	Partido da Mulher Brasileira
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PP	Partido Progressista
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Reformador
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PROER	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
PRONA	Partido de Reedificação da Ordem Nacional
PROS	Partido Republicano da Ordem Social
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido Social Democracia Brasileira
PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PSL	Partido Social Liberal
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PST	Partido Social Trabalhista
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão

PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PTR	Partido trabalhista Renovador
PV	Partido Verde
REDE	Rede Sustentabilidade
REQC	Requerimento de Convocação de Autoridades
RIC	Requerimento Escrito de Informação
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RS	Rio Grande do Sul
SD	Solidariedade
SDD	Solidariedade
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SIVAM	Sistema de Vigilância da Amazônia
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UNE	União Nacional dos Estudantes

RESUMO

Este trabalho trata-se de um estudo sobre a interlocução entre participação e controle social para com o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre atos violadores da boa administração pública por parte do Poder Executivo, no contexto brasileiro pós Constituição de 1988 pensados qualitativamente a partir de referências como a Teoria da Democracia e do Discurso. Trata-se de uma análise teórica com contribuições empíricas buscando, no exercício da função de controle do Legislativo, informações práticas para demonstrar criticamente qual a função e os espaços que possuem a participação e o controle social no acionamento do controle parlamentar quando se tratar de investigar atos violadores da ideia de boa administração pública. O estudo destas questões requer uma abertura de horizontes para permitir que o objeto de análise seja pensado de forma complexa, da mesma forma que naturalmente o é. Sabe-se que toda forma de exercício do poder político deve ser democrática de modo que seja possível a controlabilidade das decisões tomadas pelos agentes que administram o interesse público. Assim, o controle é possível em ambientes democráticos que permitam a participação popular nos espaços públicos de tomada de decisão, uma vez que quanto mais democracia, certamente maior será a possibilidade de participação capaz de tensionar as instituições democráticas, especialmente o Poder Legislativo, órgão por excelência, com a função de receber as demandas advindas da esfera pública. Da mesma forma, o controle necessita da democracia como pressuposto ao seu exercício, sendo que, quanto maior for a defesa dos argumentos democráticos, maior a possibilidade de concretização dos referidos institutos. Com esta perspectiva, quer-se responder: qual a função e quais os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores à boa administração pública no Brasil Contemporâneo, a fim de identificar se é necessário criar novos espaços de interlocução ou aprimorar os espaços existentes? Partindo-se da hipótese de que nem sempre a participação e o controle social terão espaço para acionar o controle parlamentar no Brasil, tendo em vista a limitada prescrição de mecanismos disponíveis ao Legislativo para realizar o controle externo e o seu poder de alcance, da mesma forma que contribui a especificidade de alguns dos instrumentos de controle e o desconhecimento, por parte dos cidadãos, acerca da totalidade de formas e meios que podem ser utilizadas pela sociedade para acionar o controle parlamentar a partir de manifestações da esfera pública, devendo, além de aprimorá-los, pensar-se novos meios de interlocução. Para isso, o trabalho foi dividido em três momentos, onde primeiramente são abordadas duas acepções de controle (controle enquanto fundamento de constitucionalidade e controle como garantia da ordem constitucional), a partir do que também é fixada a noção de boa administração pública para posteriormente serem tratadas as categorias ou os instrumentos do controle na sua configuração dogmática, em especial os instrumentos atinentes ao controle parlamentar existentes no Brasil para se identificar se há ou não espaços de manifestação da participação e do controle social como forma de se provocar ou de se acionar o exercício do controle parlamentar enquanto meio dogmático de controle. Em um último momento é feita a retomada das construções para indicar a função democrática do controle parlamentar a partir da função e dos espaços da participação e do controle social em diálogo com o primeiro. Esse caminho é construído adotando-se o método de investigação hipotético-dedutivo e tendo como técnica procedimental de pesquisa a bibliográfica e documental. Foi possível concluir que a função da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar, em se tratando de atos violadores à boa administração pública, é justamente procurar criar práticas em que se tente obstaculizar os desvios do poder político visando seu adequado uso, uma vez que se considera o controle na sua dupla função de legitimação e de garantia do próprio marco normativo que irá dar embasamento para os parâmetros do agir público enquanto que os espaços, embora existam, são insuficientes e irão servir para que as manifestações da sociedade tenham a possibilidade de serem tematizadas pelos poderes públicos.

Palavras-chave: Controle da Administração Pública. Participação Social. Controle Social. Controle Parlamentar.

ABSTRACT

This paper discusses the relation between social control and participation towards the control of the Legislative Power over acts against good public administration by the Executive Power, in the Brazilian context post 1988 Constitution. These elements were qualitatively organized from the perspective of references such as the Theory of Democracy and Discourse. It is a theoretical analysis with empirical contributions that seeks, in the exercise of the control function of the Legislative, practical information to critically illustrate what are the roles and spaces that belong to social participation and control in triggering parliamentary control when it comes to investigating acts against the idea of good public administration. The approach of these topics requires an opening of horizons in order to enable the object of analysis to be imagined in a complex way, just as it naturally is. It is known that every form of exercise of the political power must be democratic in order to allow the controllability of the decisions taken by public agents. Thus, control is possible in democratic environments that allow popular participation in public decision-making spaces; since the more democracy, the greater the possibility of an engagement capable of putting pressure on the democratic institutions, especially the Legislative Power, which is the body par excellence when it comes to receiving demands from the public sphere. Moreover, control requires democracy as a cornerstone of its exercise, since the greater the defense of democratic arguments, the greater the strength of the aforementioned institutions. With such perspective, this study aims at answering the following question: what are the roles and the spaces of social participation and control in order to trigger parliamentary control when it comes to acts that violate good public administration in contemporary Brazil, in order to identify if it is necessary to create new spaces of dialogue or improve the existing spaces? Assuming that social participation and control will not always be able to trigger parliamentary control in Brazil, given the limited prescription of mechanisms available to the Legislative to carry out external control and its power of reach and also the specificity of some control instruments and lack of knowledge from the citizens regarding the totality of means that can be used by the society to trigger parliamentary control based on demonstration in the public sphere, this study aims at not only searching ideas to improve the existing dialogue means, but also rethinking and recreating them. Therefore, the present work was divided in three moments: firstly, two concepts of control were addressed (control as a foundation of constitutionality and control as a guarantee of constitutional order), from which the notion of good public administration is set to further approach the categories or instruments of control in its dogmatic configuration, notably the existing instruments regarding parliamentary control in Brazil in order to identify whether or not there are spaces for manifestation of social participation and control as a means of triggering the exercise of parliamentary control as a dogmatic means of control. At last, structures are reviewed in order to indicate the democratic duty of the parliamentary control based on the roles and spaces of social participation and control. This path was built by adopting the hypothetical-deductive research method and having a bibliographic and documentary research technique. The present work concluded that the function of participation and social control to trigger parliamentary control, while dealing with acts that violate good public administration, is to create practices that try to hinder the deviations of political power, aiming at its proper use, since control is considered in its dual function of legitimating and guaranteeing the normative framework that will provide a basis for the parameters of public action, while spaces, although they exist, are insufficient and will serve to ensure that the manifestations of society have the possibility of to being themed by the public authorities.

KEY WORDS: Public Administration Control. Social Participation. Social Control. Parliamentary Control.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
2 TEORIA DO CONTROLE: PARA UM POSSÍVEL DIÁLOGO ENTRE PÁRTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E PARLAMENTAR A PARTIR DA DEFINIÇÃO DE ATOS VIOLADORES DA “BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” NO BRASIL	29
2.1 Definindo o conceito de boa administração pública no Constitucionalismo Contemporâneo	31
2.2 Controle como elemento fundante do Estado Constitucional e Democrático de Direito	39
2.3 Controle como garantia à permanência do Estado Constitucional e Democrático de Direito	51
2.4 Diversidade dos elementos de controle e a sua interdependência.....	64
3 CATEGORIAS DO CONTROLE PARLAMENTAR NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO	74
3.1 O Poder Legislativo e o seu papel de controle da Administração Pública	75
3.2 Função legislativa do controle.....	89
3.3 Função de fiscalização e controle	93
3.4 Função de julgamento do controle.....	120
4 A FUNÇÃO DEMOCRÁTICA DO CONTROLE PARLAMENTAR: COMPREENDENDO A FUNÇÃO E OS ESPAÇOS DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL DENTRO DO CONTROLE PARLAMENTAR	133
4.1 Controle parlamentar e sistema de governo: limites e possibilidades do exercício do controle parlamentar no sistema parlamentarista e presidencialista	134
4.2 Dificuldades do controle parlamentar no Brasil	138
4.2.1 O déficit democrático dos instrumentos de controle e a consequência da crise geral da instituição parlamentar	140
4.2.2 O caráter político e o regime de partidos no presidencialismo de coalizão: o estreito debate entre presidencialismo e tráfico de influências.....	146
4.3 Resultados da atuação do controle parlamentar no Brasil: as espécies de sanções e suas consequências	163
4.4 A função e os espaços do controle social dentro da ideia de controle parlamentar a partir do ordenamento constitucional brasileiro: um diálogo possível	174
4.5 A possibilidade de novos espaços de participação e controle social no controle parlamentar ou de aprimoramento dos mecanismos e canais já instituídos	195
5 CONCLUSÃO.....	201
REFERÊNCIAS	213

1 INTRODUÇÃO

A dissertação que aqui se apresenta trata de uma investigação sobre a função e os espaços que possuem a participação e o controle social no acionamento do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo quando estes atos forem violadores da boa administração pública, no cenário brasileiro pós Constituição de 1988, enfrentando as temáticas da participação, do controle social e do controle parlamentar da Administração Pública no Brasil.

Nos regimes democráticos, os governantes são responsáveis ao interesse público e responsáveis perante o público submetendo-se a seu controle. Assim é que a Administração Pública deve atuar com legitimidade em suas manifestações, isto é, agir de acordo com a finalidade e o interesse coletivo, inclusive nos atos conhecidos por seu caráter discricionário. Nesse aspecto, para o bom andamento da atividade administrativa, os ordenamentos jurídicos, em especial o brasileiro pós Constituição de 1988, forçaram-se a prever mecanismos de fiscalização e correção frente a atos violadores da boa administração pública. Mas além disso, o controle aqui tratado vai além de apenas serem previstos meios de contenção e fiscalização, o controle é pensado como um critério da própria legitimação da ordem constitucional e, portanto, da própria constituição dos poderes.

A relevância do controle da Administração Pública se revela imprescindível em sistemas presidencialistas como o brasileiro, sobretudo o controle exercido externamente pelo Poder Legislativo, controle este que, por suas características especiais no Constitucionalismo brasileiro possui como uma de suas funções retroalimentar a democracia.

O controle é imprescindível em qualquer sistema (parlamentarista ou presidencialista), sendo que neste último o é porque a ordem democrática deverá possibilitar a controlabilidade das decisões proferidas pelos poderes. Se no presidencialismo clássico o controle é essencial, muito mais será nos regimes onde se destacam, dentro dessa relação presidencialista, as coalizões entre Executivo e Legislativo. O controle se mostra indispensável, também nesses casos, para que se possa manter a estabilidade democrática de um Estado-Nação, aqui falando-se do Brasil. Isto para se amenizar os efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas.

Isso, pois, a ligação dos conceitos e pressupostos da participação e do controle social perpassam pela representatividade da democracia brasileira, os quais serão investigados para identificar a sua função e os seus espaços para o acionamento do controle parlamentar da Administração Pública quando se tratar de controlar atos violadores da boa administração pública no constitucionalismo brasileiro pós 1988, valendo-se para tanto de contribuições da filosofia e da sociologia, sobretudo, ao se abordarem as discussões que perpassam questões de cidadania, política e democracia, tendo uma abordagem majoritariamente jurídica na identificação dos possíveis espaços de conformação da participação e do controle social no acionamento do controle parlamentar.

Dessa forma, a abordagem está permeada de contribuições de um marco referencial, que é justamente pensar como a função legislativa e o controle social devem ser lidos sob uma perspectiva mais complexa, que aqui será trabalhada a partir das Teoria do Discurso de da Democracia Deliberativa, haja vista que se pretende uma análise qualitativa da atuação legislativa. A partir dos pressupostos matriciais, quer-se demonstrar que toda forma de controle em um Estado de Direito deve ser democrática, da mesma forma que deverá prevalecer, na condução e exercício do poder político, a possibilidade de diálogo das instituições democráticas para com a sociedade, sob uma perspectiva especialmente deliberativa e racional.

Assim, parte-se da noção de que o Poder Legislativo tem um papel fundamental no controle do poder político externalizado pela Administração Pública para a concretização da Constituição e garantia de direitos, porém sua atuação encontra limites e apresenta vários pontos de sufocamento (limitações ao seu exercício, questões de ordem política, por exemplo). Por conta disso, além de ser necessário definir, com clareza, as possibilidades do exercício desse controle, a fim de que sejam adequadamente desenvolvidas, considerando-se os pressupostos de um Estado Democrático de Direito de característica representativa, mostra-se importante reforçar a concepção do controle parlamentar, bem como a função e os espaços da participação e controle social na construção dos canais institucionais que se destinam a tratar de atos violadores da boa administração, sobretudo, na atual conjuntura política do Brasil.

Com esta perspectiva, busca-se responder, no decorrer do trabalho: qual a função e quais os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores à boa administração

pública no Brasil Contemporâneo, a fim de identificar se é necessário criar novos espaços de interlocução ou aprimorar os espaços existentes?

A hipótese que conduz a investigação da problemática escolhida está centrada no raciocínio de que dentro dos mecanismos de controle parlamentar, expressamente previstos no ordenamento jurídico brasileiro, é possível afirmar que a participação e o controle social nem sempre terão espaço para acionar o controle parlamentar, tendo em vista a limitada prescrição de mecanismos disponíveis ao Legislativo para realizar o controle externo e o seu poder de alcance, bem como a especificidade de alguns dos instrumentos de execução desse controle. A isso, soma-se o desconhecimento, por parte da sociedade civil, da totalidade de formas e meios que podem ser utilizadas pela sociedade para acionar o controle parlamentar a partir de manifestações da participação e do controle social, devendo, além de aprimorá-los, pensar-se novos meios de interlocução. Portanto, os espaços de manifestação da participação do controle social dentro dos mecanismos de controle parlamentar são limitados no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que seja um terreno apto a comportar um diálogo entre as duas formas de controle (social e parlamentar). A distância entre esses dois controles e as limitações de exercício do controle social no controle parlamentar acaba por contribuir para as deficiências encontradas dentro do próprio controle parlamentar, tendo em vista que o Poder Legislativo também é um espaço, por excelência, de manifestação e consideração das expressões da sociedade, a qual irá se dar por meio da participação social, além do controle social. Sempre, é claro, pautado pelo pano de fundo garantido pelas premissas do Estado Democrático de Direito garantidor de direitos fundamentais.

Quanto à linha de pesquisa a que se vincula, a presente pesquisa se ajusta à linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, na linha de Constitucionalismo Contemporâneo, uma vez que pretende, por meio do estudo dos institutos da participação e do controle social e, especialmente, do controle parlamentar da Administração Pública no Brasil, investigar se a participação social e o controle social podem contribuir para o desenvolvimento do controle parlamentar quando se tratar de controlar atos violadores da boa administração pública, exatamente partindo-se do fenômeno constitucional no seu aspecto de consolidação jurídica de garantias próprias de uma sociedade complexa e que se pretende democrática, considerando-se a pluralidade que lhe é característica e tratando de temas que abordam a essência do constitucionalismo

democrático. Buscando-se, desta forma, alcançar com o desenvolvimento da dissertação, um olhar centrado sobre o instituto do controle da Administração Pública em tempos que se faz necessário reforçar a democracia e otimizar os recursos para maior realização da Constituição.

O método de pesquisa que se encaixa dentro da proposta a ser desenvolvida é o *hipotético-dedutivo*. Apesar de sua utilização ser controversa no campo das Ciências Sociais, uma vez que nem sempre é possível a dedução das consequências observadas nas hipóteses, como a pesquisa trata de uma realidade aferível, isto é, uma espécie de controle específico, essa característica torna viável o falseamento da hipótese a fim de corroborá-la ou invalidá-la.

Assim, a dissertação será iniciada pela abordagem teórica das noções de controle dos atos violadores da boa administração pública, perpassando pela análise e categorização dos instrumentos constitucionalmente previstos de exercício do controle parlamentar, sempre observado a partir do pano de fundo do Estado Democrático de Direito. A partir dessas enumerações de conceitos, a dissertação comportará a abordagem acerca da compreensão do papel e dos espaços do controle social para o acionamento do controle parlamentar no Brasil, para então realizar a análise acerca dos limites e das possibilidades do exercício do controle social dentro dos canais de controle parlamentar. Ou seja, a partida do geral se efetuará com a construção das noções teóricas sobre a ideia de controle da Administração Pública, estreitando-se a interpelação com a abordagem do controle parlamentar como uma categoria de controle da Administração Pública e apta a comportar canais de exercício de participação e de controle social, porém com espaços limitados. Por partir-se da concepção de que o controle parlamentar, participação e controle social constituem elementos essenciais à democracia, sobretudo, à representativa e, de que nem todos os mecanismos de controle parlamentar no Brasil comportam espaços para manifestações da participação e do controle social, mas que a partir do ordenamento constitucional brasileiro é possível haver um diálogo entre as duas formas de controle, a testagem será realizada a partir da observação da atividade legislativa de exercício do controle parlamentar por parte das Casas do Congresso Nacional brasileiro na vigência da Constituição de 1988. Isso, pois, quanto mais e melhor se envolvam os cidadãos no debate público e se criem canais de participação social, mais o setor público aumentará sua capacidade de ação passível de controle, porque tenderá a ser mais transparente.

No tocante a técnica de pesquisa, foi adotada a pesquisa bibliográfica, especialmente publicação de livros, dissertações, teses e artigos científicos, sendo que tais materiais foram coletados na base de dados das bibliotecas da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNSIC, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM e de revistas científicas, de onde foram extraídos o maior número de artigos científicos utilizados, da mesma forma como se utilizou o Portal de Periódicos da Capes como fonte de pesquisa bibliográfica.

Além disso, a pesquisa comporta uma parte documental ou de fontes primárias, isto é, trará para estudo fontes estatísticas peculiares ao tema de abordagem, como as informações registradas pelo Poder Legislativo no que tange à atividade legislativa do controle parlamentar e também dados extraídos dos sítios online dos Poderes da República no que se refere aos momentos que interessem para a valorização da pesquisa.

Embora nos pontos específicos em que são trazidos os dados empíricos coletados a partir da metodologia descrita (capítulos segundo e terceiro), necessário já aqui referir que os dados relativos à atividade de controle do Poder Legislativo foram solicitados diretamente ao próprio Legislativo por meio das suas Casas, através dos canais de contato disponíveis ao cidadão, momento em que já foi possível testar as possibilidades da obtenção de informações disponíveis ao cidadão. Na Câmara dos Deputados Federais utilizou-se do canal “Fale Conosco” e no Senado Federal do canal “Envie sua Mensagem”, os quais servem ao cidadão para solicitar informações com base da Lei de Acesso à Informação. Assim, foram feitos alguns contatos a partir dos quais foram enviados arquivos de dados em formato *Excel* com o conteúdo solicitado, com exceção das informações relativas à Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI), tendo sido a orientação para que as buscas fossem realizadas diretamente nos sites das Casas Legislativas em razão da extensão de arquivos e dados. A partir disso, de acordo com o interesse sobre as informações, foram criados filtros na busca pelos dados, relativo a cada instrumento de controle para ser possível a sua análise, o que está detalhadamente explicitado no corpo da dissertação.

Uma das grandes dificuldades que acompanhou todo o desenvolvimento da pesquisa foi como seria possível finalizá-la de forma satisfatória considerando o volume de fatos noticiados que interessavam ao seu desfecho. A solução encontrada

foi afastar-se da influência direta de tais acontecimentos e fixar-se no parâmetro temporal da pesquisa, como forma também de não desacreditar da proposta de pesquisa eleita.

Assim, para atender aos objetivos específicos da pesquisa, em termos estruturais, a dissertação foi dividida em três capítulos, sendo que apenas o primeiro contém uma abordagem predominantemente teórica, enquanto que o segundo e terceiro capítulos têm sua ênfase de investigação caracterizada tanto por questões teóricas, mas eminentemente empírica, por meio da ilustração construída a partir da coleta de dados.

O primeiro capítulo inicia com a tentativa de construir uma abordagem da Teoria do Controle na busca de um possível diálogo entre controle social e parlamentar a partir da definição de atos violadores da boa administração pública no Brasil, baseando-se nos conceitos e pressupostos teóricos que envolvem a questão sobre o controle e suas classificações. Assim, parte-se da ideia de que o controle assume tanto uma noção de elemento fundante da própria ordem constitucional, em um momento em que a pretensão seja a de controlar as possibilidades de existência normativa de uma determinada comunidade política que esteja constituindo seu parâmetro de condução. Neste momento predomina a ideia de controle como própria razão de ser enquanto discurso constitucional. No caso do trabalho, como o limite de observação são os atos violadores da boa administração pública, buscou-se através da construção da definição desse conceito de atos, indicar qual seria o parâmetro que deveria guiar o agir público para quando desviado perceber como operam os canais de controle instituídos pela ordem constitucional, adentrando-se neste momento em uma segunda noção de controle, esta mais clássica, isto é, como um momento reformador por meio da técnica da dogmática, no qual o controle busca reestabelecer a ordem jurídica, social e política, oportunamente violada, aos parâmetros preestabelecidos na ordem constitucional (enquanto elemento garantia do Estado Democrático e Constitucional de Direito). Dentre os canais institucionalizados do controle, pautou-se a análise sobre o controle exercido pelo Poder Legislativo e o controle social.

Assim é que o segundo capítulo da dissertação tem a investigação centrada no sentido de identificar as categorias institucionalizadas do controle parlamentar no constitucionalismo brasileiro para então verificar como tem se dado a operacionalidade da participação e do controle social no acionamento do controle

exercício pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo na categoria de atos que venham a violar a noção de boa administração pública preestabelecidas pela aceção do controle enquanto elemento fundante desta ordem. Tal perceptiva de trabalho se mostrou a que melhor atendeu aos fins do estudo, tendo em vista que muito se fala em (in)governabilidade no Brasil e do distanciamento da sociedade para com o espaço público, porém poucas são as pesquisas sistemáticas e empíricas realizadas que tenham por objetivo investigar a situação dos mecanismos de controle horizontal no sistema político brasileiro. Esse momento da pesquisa, além de ser um dos pontos decisivos para a resolução do problema que norteou o estudo, pretende contribuir no esforço de estudos que analisem empiricamente a atividade legislativa de controle do Executivo. Lembrando-se mais uma vez que para esta dissertação a baliza de análise são os atos que violem a boa administração pública. Assim, são analisados os mecanismos de controle parlamentar disponíveis constitucionalmente ao Poder Legislativo para exercer o controle sobre o Poder Executivo, à luz de seu escopo e alcance institucional, de modo a verificar como tem se dado a relação do Legislativo na sua função de controle para com as manifestações advindas da esfera pública.

Feita a análise dos dados obtidos a partir da metodologia utilizada, encaminha-se para o terceiro e último capítulo da pesquisa, momento em que, com as contribuições da teoria da democracia e da teoria discursiva para a análise qualificativa dos dados encontrados, buscou-se compreender a função e os espaços da participação e do controle social dentro do controle parlamentar para analisar os limites e as possibilidades do exercício desse controle no sistema presidencialista, a fim de identificar se é necessário criar novos espaços de interlocução ou aprimorar os espaços existentes. Assim, é construído um caminho desde a noção de como opera o controle parlamentar em sistemas parlamentaristas e presidencialistas de governo, abordando suas principais diferenças já indicando as questões que influenciam na gestão do poder político, as quais irão, no caso brasileiro, refletir diretamente em dificuldades no próprio exercício do controle parlamentar. Isto é, a partir das relações entre Executivo e Legislativo dentro da lógica multipartidária em sistemas do presidencialismo de coalizão, a qual força o Executivo a selar alianças uma vez que dificilmente conseguirá maioria no Congresso. Assim, tem-se que o exercício da função de controle do Poder Legislativo, no Brasil, é marcado por fatores que contribuem para que se destaquem dificuldades tanto operacionais e de resultados como também, no pior dos cenários, para o enfraquecimento da própria instituição

legislativa de modo a ter como consequência primeira a quebra de confiança da sociedade para com as instituições políticas. Essas imbricações tentam ser demonstradas também a partir de dados empíricos, quando se analisa a questão dos movimentos de *trade off* entre Executivo e Legislativo a partir das proposições e instalações de Comissões Parlamentares de Inquérito e a titularidade (por partido – se da coalizão ou oposição) dos cargos de Presidente e Relator das comissões desta natureza.

Não obstante a isso, ainda no terceiro capítulo são observados os resultados do controle parlamentar onde são abordadas as espécies de sanção e as consequências por elas geradas. Neste momento são trazidos dados empíricos voltados aos resultados contidos nos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito. Por fim, novamente são trazidas as contribuições da teoria da democracia e discursiva para, a partir de todo o cenário desenhado no desenvolvimento do trabalho, demonstrar a razão de ser do problema proposto, encaminhando-se para a finalização do estudo.

Como derradeiro momento, o trabalho encaminha-se para suas considerações finais onde, por meio da composição dos diversos elementos anunciados, são apresentadas as conclusões extraídas a partir daquilo que foi construído no decorrer do texto, isto é, acerca da função e dos espaços da participação e do controle social no acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores da boa administração pública no Brasil Contemporâneo, pensando-se em uma construção que evidencie o quão democraticamente essencial é o diálogo que se pretendeu construir e indicando possíveis aprimoramentos nos canais existentes.

2 TEORIA DO CONTROLE: PARA UM POSSÍVEL DIÁLOGO ENTRE PÁRTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E PARLAMENTAR A PARTIR DA DEFINIÇÃO DE ATOS VIOLADORES DA “BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” NO BRASIL

A dissertação se propõe a abordar os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar porque muito se fala de crises dos regimes democráticos, falibilidade do modelo representativo de democracia, crises institucionais e o Poder Legislativo, com frequência, está na pauta de críticas. Contudo, dentro da democracia representativa, a sociedade ocupa importante função no exercício do poder, devendo constantemente dialogar com os seus representantes. Tanto é assim que existem os mecanismos de participação direta, constituindo-se, portanto, em uma democracia semidireta. Quando essa interlocução não ocorre ou quando a descrença, a quebra de confiabilidade nas instituições se instaura sistemicamente, há a ausência da sociedade do espaço público. Sempre que houver um local vazio, esse lugar nunca permanecerá vazio permanentemente. O problema é que o risco de algum comportamento anormal assumir o espaço que pertence à sociedade é grande e quando isso ocorre, a cisão da confiabilidade aumenta e duas possíveis soluções se apresentam: ou a revolução ou a retomada deste espaço pela sociedade. Este estudo procura reforçar a possibilidade da retomada do caminho da boa administração pública através da retomada de espaços estratégicos pela sociedade, enquanto comunidade política guiada por uma Constituição legítima.

Se as manifestações da sociedade, sejam elas pelos canais institucionalizados ou não, não forem capazes de sensibilizar os agentes que detêm a titularidade e o exercício do poder político, uma das possíveis soluções é a sociedade aprender com as suas más escolhas e escolher melhor quando da realização do momento legítimo de novas escolhas, as eleições.

O processo eleitoral surge aqui como um dos exemplos mais esclarecedores. Tal processo significa, na prática, um sistema de controle (controle das condições de realização da escolha popular dos cargos de representação) que funda a legitimidade do princípio representativo, perfazendo, com isso, a primeira função democrática. [...]. Indiretamente, a eleição serve, assim, como um mecanismo pelo qual se pode julgar, *a posteriori*, os acertos e erros no exercício do mandato, contribuindo tanto para a punição do uso pretérito inadequado do poder como para a prevenção futura dos novos comportamentos políticos (PEREIRA, 2010, p. 34. Grifos no original).

Enquanto isso não ocorrer efetivamente, problemas no exercício do poder estatal, seu desvio, abusos, má gestão pública, entre outras questões, estarão presentes no cotidiano de uma comunidade política. E nesse espaço temporal de evolução de uma sociedade é que mecanismos de controle, sejam eles na sua acepção de limitação e contenção, sejam na sua função de promoção da Constituição, serão agora necessários e poderão continuar sendo, isto porque é a Constituição que prevê e determina quais os parâmetros para o agir público e quando identificados atos que quebrem a legitimidade construída pelo estabelecimento dos parâmetros de determinada comunidade – no caso deste estudo, o atos violadores da boa administração pública –, os meios e formas para se reestabelecer a ordem legítima.

Dentre esses meios e formas destacam-se alguns instrumentos de exercício da função de controle, entre eles, o controle exercido pelo Poder Legislativo e pela Sociedade Civil. É daí que surge a necessidade de sociedade e Poder Legislativo dialogarem, especialmente no que tange ao controle da Administração Pública, tendo em vista que no âmbito deste trabalho, as categorias de atos que compõem o objeto de controle são ações ou omissões praticadas por agentes, sejam eles públicos ou privados (estes últimos quando relacionados com a Administração Pública), quando afetados a interesses públicos e que se mostrem dissonantes com o marco constitucional que forma, organiza e permite a convivência da sociedade brasileira enquanto comunidade política constituída por uma ordem constitucional legítima.

Assim, partindo-se das explicações de Pereira (2010), duas são as dimensões de controle que guiarão a leitura deste trabalho. Primeiramente em um aspecto fundante e posteriormente sob um aspecto de garantia da ordem constitucional¹. O controle aqui está assentado em alicerces institucionais, participativos e associativos. Busca-se abordar o controle dentro da lógica da participação no quadro conceitual da democracia-constitucional. O controle na sua acepção fundante é próprio da dimensão constituinte da Constituição e mais teórico. O controle na sua acepção de garantia, a nível dogmático geral, especialmente no que toca ao controle parlamentar, tem a sua dimensão corretiva ínsita às técnicas positivadas de proteção da supremacia da constituição.

Assim, considerando-se que se visa responder qual a função e quais os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar no

¹ Os termos *controle-fundante* e *controle-garantia* são extraídos da obra de Rodrigo Viana Pereira (2010).

caso de atos violadores da boa administração pública, em um primeiro momento pretende-se construir a ideia de controle e de boa administração pública para o trabalho. Desta forma, parte-se de discutir o papel do controle no constitucionalismo contemporâneo.

2.1 Definindo o conceito de boa administração pública no Constitucionalismo Contemporâneo

A ideia de boa administração pública tem o condão de orientar a liberdade de escolha administrativa e também de determinar a observância mandatória de prioridades constitucionais. “Na tomada da decisão administrativa, o agente público *“lato sensu”* tem que se guiar, antes de tudo, por estimativas sistemáticas de fato e de direito” (FREITAS, 2015, p. 116).

Assim, é preciso indicar o que se entenderá por atos violadores da boa administração pública passíveis a ensejar o controle, no caso deste trabalho, controle parlamentar², isto porque esta pesquisa restringe o seu campo de análise apenas para os atos que possam ferir a noção de boa administração pública. Aqui é preciso alertar para o fato de que, embora o poder abusivo seja o objeto mais comum da incidência do controle, nos casos em que esse poder for ineficiente (considerando-se os parâmetros e exigências constitucionais), for insuficiente ou se não houver manifestação do poder quando deve haver, também devem ser fenômenos que o controle dogmático³ deve se preocupar. Isto porque, conforme esclarece Pereira (2010, p. 206),

se a finalidade mediata do controle traduz-se na garantia da normatividade constitucional, então, toda ausência, insuficiência ou ineficiência de atividade de poder constitucionalmente exigida torna-se, conseqüentemente (sic), objeto de ajustamento, tornando claro que, para além do poder *em ação*, também o poder *em omissão* integra o objeto do controle. (Grifos no original).

² É importante referir que a expressão “boa administração pública” foi extraída das obras de Jaime Rodriguez Arana-Muñoz (2012) e Juarez Freitas (2007). No que toca à concepção dos autores da boa administração pública como direito fundamental, entende-se que, para o ambiente político em que a teoria foi pensada, qual seja, o continente europeu, é bastante peculiar e interessante que exista um direito fundamental à boa administração pública, tendo em vista que nem todos os Estados-membros da União Europeia preveem expressamente regras específicas de atuação da Administração Pública, como ocorre na ordem constitucional brasileira, por exemplo, e que será aqui explicado.

³ Esta forma de controle será melhor apresentada e desenvolvida no item 2.2.

Mas para isso, antes é necessário, minimamente, entender-se o que se considera por boa administração pública. Não se adotará aqui a ideia de boa administração pública como um direito fundamental, por se entender que alguns riscos podem decorrer ao se colocar como espécie de direito fundamental a boa administração, que apenas exemplificativamente, é possível trazer a dificuldade de uma conceituação e definição com precisão do seu objeto ou núcleo essencial. Da mesma forma, ao passar a ser considerado como um direito subjetivo, tanto podem decorrer efeitos positivos à comunidade política em detrimento do Estado como o efeito pode ser o contrário. Adota-se, portanto, a expressão “boa administração pública” porque ela permite que sejam objeto de estudo, atos que se classifiquem não apenas como corruptivos, mas atos de improbidade administrativa, tipos penais como o peculato, a evasão de divisas, entre outros⁴.

Entende-se, ao invés, que o próprio ordenamento constitucional brasileiro prevê esparsamente, no texto constitucional, as garantias e os princípios que materializam a boa administração pública, sem a necessidade de se elencar a boa administração como direito fundamental em espécie. Essas garantias e princípios, que se entende preencherem o conceito de boa administração pública, estão presentes na Constituição Federal de 1988 na previsão dos princípios orientadores da Administração Pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – no art. 37, os quais embasam uma boa administração pública, sendo, portanto, o norte para a atuação de qualquer pessoa que se relacione com o Estado e também do próprio Estado. Outrossim, reforçam a já existente ideia de boa administração pública, no ordenamento constitucional brasileiro, os próprios objetivos fundamentais da República, que estão dispostos no artigo 3º do texto constitucional e visam construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

É possível afirmar, portanto, que de certo modo, a Constituição de 1988 já consagra um direito à boa administração, quando traz os princípios da administração pública e quando pauta a dignidade da pessoa humana como fundamento da

⁴ A construção doutrinária que mais se aproxima desta ideia é a de Daniel Wunder Hachem (2014), em sua tese de doutoramento.

República, já que podem ser considerados os fundamentos de uma administração pública proba e que esteja voltada para o bem comum (HACHEM, 2014, p. 271).

Freitas sustenta que o conceito de boa administração pública alberga os direitos fundamentais de: (a) administração pública transparente; (b) administração pública dialógica, e da processualização administrativa (com a possibilidade de contraditório e ampla defesa); (c) administração pública isonômica ou imparcial; (d) administração pública proba; (e) e a administração pública eficiente, eficaz, fiscalmente responsável e redutora de conflitos (FREITAS, 2007, p. 36-37). Todas essas questões indicadas por Freitas se encontram previstas já na Constituição Federal brasileira e inclusive regulamentadas em leis infraconstitucionais, como por exemplo, na Lei de Improbidade Administrativa, na Lei de Responsabilidade Fiscal, entre outras. Veja-se, no que toca ao item “a” (administração pública transparente), já existe a previsão constitucional do princípio da Administração Pública da publicidade, existe também a Lei nº 12.527/2011 (Lei de acesso à informação). No que se refere ao item “b” (administração pública dialógica, e da processualização administrativa - com a possibilidade de contraditório e ampla defesa), a própria Constituição Federal garante o devido processo legal (art. 5º, LIV), tanto para processos judiciais como para processos administrativos. Relativo ao item “c” “administração pública isonômica ou imparcial”, o princípio da impessoalidade e a necessidade de fundamentação das decisões, traduzem a ideia já estabelecida de boa administração. No tangente ao item “d” (administração pública proba), a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) e também a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) regulamentam a necessidade do trato proba com a coisa pública. No item “e” (administração pública eficiente, eficaz), o princípio da eficiência e as suas decorrências também demonstram que o constituinte brasileiro já pensou na ideia de boa administração pública. Isso são apenas exemplos de onde a ideia de boa administração pública já vem descrita no ordenamento jurídico brasileiro, o que não faz com que sejam exemplos taxativos.

Diria que a Constituição de 1988, muito antes da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, consagrou um direito fundamental à boa administração. Todos nós sabemos onde esse direito está, principalmente (não exclusivamente), ancorado: no artigo 1º, III, que consagra a dignidade da pessoa humana como fundamento da República e no artigo 37, onde estão elencados os princípios diretivos da administração pública. Com efeito, uma boa administração só pode ser uma administração que promova a dignidade da pessoa e dos direitos fundamentais que lhe são inerentes, devendo, para tanto, ser uma administração pautada pela probidade, moralidade, impessoalidade, eficiência e proporcionalidade. A nossa Constituição, como se percebe, foi mais adiante. Além de implicitamente consagrar o direito

fundamental à boa administração, ela já previu expressamente os critérios, diretrizes, princípios que norteiam e permitem a concretização dessa ideia de boa administração. Então, diria que a nossa Constituição, na verdade, já antes da Carta da União Europeia, pelo menos no âmbito formal, talvez tenha ido até mesmo além da própria União Europeia (SARLET, [s.a.], p. 01).

Também nesse mesmo sentido, Maffini (2010), estabelece que o direito fundamental à boa administração pública, embora não esteja expressamente no texto constitucional brasileiro, está normatizado por meio de uma série de normas jurídicas. Kohls e Leal (2015, p. 190) dirão que apesar de não se encontrar a expressão “boa administração pública” numa busca textual no texto constitucional “esse direito foi diluído através de outros princípios e diretrizes estabelecidas, que conduzem a uma administração pública proba, eficiente, transparente e capaz de assegurar e de desenvolver ações voltadas à concretização dos direitos fundamentais”.

Assim, os atos violadores da boa administração pública, que serão objeto de investigação como destinatários do controle, serão os atos que violarem esses princípios constitucionais previstos, que na percepção da teoria de Juarez Freitas e Jaime Rodriguez Arana-Muñoz, são considerados como direito fundamental à boa administração pública. Ou seja, serão atos violadores da boa administração pública aqueles que violarem o dever de eficiência, a moralidade, a impessoalidade, a legalidade, isto é, atos que violem os deveres de atuação da administração pública, que já estão consagrados tanto no texto constitucional como em leis infraconstitucionais. Contudo, ainda permanece evidente a dificuldade de definição de todas as nuances que pode assumir a boa administração pública se elencada ao rol de direitos fundamentais em espécie. E nesse caso, é importante contextualizar o momento, a realidade política, legal em que iniciou a tratativa da boa administração pública como um direito fundamental. Fala-se do contexto europeu, no qual, por meio da Carta de Nice no ano 2000, positivou-se, para as nações que compõem a União Europeia, a boa administração pública como um direito fundamental. Assim, na tentativa de se materializar o significado do direito fundamental à boa administração pública, em setembro de 2001, foi aprovado o Código Europeu de boa conduta administrativa. Esse código trouxe inúmeros princípios e regras de conceituação autônomas que visaram compor o conceito de boa administração pública (HACHEM, 2014). Assim, com a aprovação da Carta de Nice, em 2000, expressou-se um elenco de direitos fundamentais que passaram a integrar o direito comunitário, com as consequências no âmbito dos ordenamentos jurídicos nacionais, tendo em vista que

“um dos objetivos da inclusão desse direito na Carta de 2000 foi o de fortalecer a condição do cidadão europeu em face das instituições públicas comunitárias e nacionais (quando aplicam o Direito Comunitário), exigindo para tanto uma reforma do modo de funcionamento da Administração Pública” (HACHEM, 2014, p. 267). Por isso é importante considerar e compreender o contexto em que ocorreu tal normatização. Hachem (2014, p. 241) dirá que:

É evidente que, no tocante à sua compostura jurídica, o direito à boa Administração encartado implicitamente no sistema normativo brasileiro ganha delineamentos próprios, sendo inadequada qualquer tentativa de associá-lo ou fundamentá-lo na redação do art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia com o fito de a ela restringir o seu significado. A leitura do dispositivo citado leva, de imediato, à inferência de que ele não veicula, em absoluto, qualquer novidade para o Direito Administrativo pátrio. De uma breve passada de olhos se pode asseverar, sem medo de errar, que caso o direito a uma boa Administração Pública se limitasse a salvaguardar os desdobramentos apontados no art. 41 do documento europeu, estar-se-ia diante de uma figura que nada acrescentaria ao patrimônio jurídico do cidadão brasileiro. É certo que, por se tratar de uma declaração de direitos internacional, que envolvia vários países, a Carta de Nice teve de pautar-se por um núcleo reduzido, que lograsse a aceitação do maior número possível de Estados-membros. Entretanto, **se comparada a disciplina jurídica que a Constituição brasileira de 1988 dispensou à Administração Pública com o elenco de direitos fixado no art. 41 da Carta Europeia, não há dúvidas de que a tratativa nacional foi muito além no que tange ao estabelecimento de parâmetros e deveres de atuação administrativa e das respectivas garantias do cidadão para assegurar a sua observância pelo aparelhamento estatal** (Grifos próprios)⁵.

O que se percebe é que a elevação da boa administração pública ao patamar de direito fundamental, na comunidade europeia, serviu para regular, além da forma como deve se comportar a administração nos limites territoriais de cada Estado-Nação, a forma como devem se comportar os membros da União Europeia nas tratativas entre Estados, para que nas relações entre os países que compõem o bloco haja a garantia da lisura, na honestidade, da transparência. No Brasil, já há previsão da necessidade de observância dos quesitos elencados no artigo 41 da Carta de Nice,

⁵ Artigo 41 da Carta de Nice: Direito a uma boa administração significa: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições e órgãos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: - o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; - o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; - a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da Comunidade, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas oficiais dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.

mas que vão além, pois não se limitam ao conteúdo deste artigo. Isso quer dizer que se analisará a incidência do controle quando da prática de atos ou omissões que venham a ferir toda a gama de princípios expressos no ordenamento constitucional e legal brasileiro, sem que necessariamente, para sua proteção e seu controle, haja a necessidade de se elevar essa ideia de boa administração que é intrínseca ao ordenamento jurídico no Brasil, ao nível de direito fundamental subjetivo, pois a judicialidade já se dará pelos desdobramentos dos elementos que compõem a boa administração pública. Leal auxilia na justificação da necessidade do controle de atos que venham a ferir as determinações de observância de uma boa administração:

No caso brasileiro, todavia, é preciso reconhecer que o atual estado da arte da Administração Pública está muito longe – ao menos em caráter geral – deste conceito normativo e teórico de boa administração, pois, em regra, opera fechada em circuitos de poderes institucionais (Executivo, Legislativo e Judiciário), como únicos espaços legítimos de deliberação e execução do interesse público, o que não mais ocorre em razão da própria falência do modelo endógeno de representação política tradicional vigente até hoje. (LEAL, 2014, p. 21).

Nesse contexto, a ideia de controle sobre atos que violem a boa administração pública também se justifica porque todas essas regras que preenchem a ideia de boa administração são pensadas para otimizar a atuação do Poder Público na realização tanto de direitos sociais como de direitos fundamentais. Quando há o desvirtuamento do sistema público, o reflexo direto que se terá será na atuação junto à classe de cidadãos menos abastada. Nesse sentido, Leal esclarece que

as práticas autoritárias e decisionistas com as quais o Poder Executivo tem exercido o governo, tomando de assalto a máquina estatal para com ela levar a cabo políticas de gestão casuístas e comprometidas com universos segmentados do tecido social (em regra, os mais abastados), vão evidenciando o afastamento progressivo dos compromissos constitucionais assinalados, o que se pode visualizar facilmente na utilização de instrumentos como as Medidas Provisórias, o Orçamento Público, as trocas de favor com o Legislativo, as pressões simbólicas e reais de verbas e recursos para o Judiciário, etc (LEAL, 2014, p. 22).

O reflexo direto disso será o prejuízo institucional, o que também gera a garantia, aos Poderes instituídos, de “espaços e condições para governarem sozinhos, como detentores da onisciência capaz de identificar o que efetivamente a população necessita para o seu cotidiano” (LEAL, 2014, p. 22). Ainda de acordo com o autor, isso irá gerar a possibilidade de práticas paternalistas/assistencialistas que se fundam

em permissivos normativos ao ponto de autorizar a atuação exclusiva da autoridade competente, sem qualquer manifestação externa, o que contribuirá para o movimento de facilitação de práticas corruptivas e desvios da finalidade pública (LEAL, 2014).

“Impõe-se dar fim ao perverso ciclo da discricionariedade solta e quase imune ao controle, fonte inegável de corrupção sistêmica” (FREITAS, 2015, p. 117). Isto é, trata-se de perquirir maior observância à atuação administrativa com os olhos voltados para a garantia dos pressupostos inerentes à boa administração, trabalhando-se sem o olhar ingênuo dos efeitos nefastos que uma má prática administrativa gera. “O que se postula é uma Administração Pública sistêmica, com revigorada epistemologia e submetida à avaliação contínua de seus impactos” (FREITAS, 2015, P. 117).

Não obstante, outro reflexo desse agir pode ser exemplificado com a perda de identidade social por parte do Poder Legislativo, a qual decorre da sua acomodação institucional e, em especial, dos elevados índices de corrupção, os quais, por vezes, se vê acometido. Ainda, a isso se soma o fato de os representantes políticos, por vezes, usarem seus mandatos ora sem a menor noção de República e Federação, “presos a noções e preocupações locais e, no máximo, regionais, olvidando-se da inserção nacional e internacional que representa sua legislatura; ora como verdadeira mercadoria de troca e de barganha comercial ou financeira” (LEAL, 2014, p. 07)⁶, nesse caso, atendendo a demandas pessoais e corporativas, todas dissociadas dos vínculos políticos matriciais que informam seu mandato.

Desta forma, a consideração dos sentidos de boa administração pública, a partir do que foi levantado, tem por objetivo garantir espaços públicos de enfrentamento de todas as particularidades dos complexos cenários das comunidades políticas, acolhendo a diversidade e a diferença como elementos imprescindíveis para o debate, a deliberação e a execução das políticas públicas norteadoras das ações públicas voltadas à comunidade como corpo político orgânico e ativo. “É este plano de visibilidade plena e plana que deve marcar o novo modelo de Boa Administração que se está a falar, criando as condições objetivas e subjetivas para que a participação política da cidadania seja condição de possibilidade da própria Democracia” (LEAL, 2014, p. 14-15).

Sabe-se, contudo, que para tornar viável essa boa administração, algumas imposições são necessárias, como por exemplo, uma revisão dos conceitos

⁶ Esses aspectos são melhores debatidos e analisados no capítulo terceiro.

estruturais de Poder Político e de Participação Política/social. É importante que tais conceitos ocorram em uma sustentação dialógica, de modo a relacionar não apenas a formação da vontade política em seu aspecto institucionalizado, como também com a noção de esfera pública revitalizada, que aloca a um conjunto orgânico de arenas políticas informais, compostas de velhos e emergentes atores/cidadãos, em relações tais que visem dialogar discursiva e democraticamente, com inovadoras competências soberanas de interlocução, deliberação na condução dos rumos da comunidade política. Este modelo de comunicação tem por objetivo descrever e interpretar a inserção do indivíduo num contexto intersubjetivo concreto (SOARES, 1997), oportunizando-lhe constituir(-se) (n)o mundo da vida, no caso particular, co-responsabilizando-se pela gestão dos seus interesses e da comunidade em que vive.

Ademais, a ideia de boa administração, portanto, precisa ser entendida como sendo um processo democrático, isto é, como um resultado de compromissos fixados entre interesses públicos e privados, ainda que concorram entre si. Isso implica na necessidade de que as regras destes processos que ocorrem entre estes interesses, muitas vezes conflitantes, sejam pautadas na transparência e honestidade, tendo como justificativa primordial os direitos fundamentais.

Dessa forma, a ideia de boa administração pública pressupõe uma mudança de paradigma na gestão pública, a qual depende de confluências nas iniciativas não só do Estado, mas deste em associação com ações políticas de atores sociais (movimentos, organizações, partidos políticos, etc.), precisando, ainda, serem gerados instrumentos e mecanismos viabilizadores desta mutação.

É por isso que o presente estudo pretende trabalhar com os mecanismos de controle parlamentar sobre esses atos da administração pública que violem a própria boa administração pública. Ademais, justamente por se entender que existem deficiências na efetivação do exercício do controle social, averiguar se existem espaços onde o controle parlamentar aceite a manifestação da participação e do controle social e se este serve para acionar aquele, já que as manifestações da sociedade (enquanto exercício do controle social) se encaixam na perspectiva do Poder Legislativo, gerando a possibilidade de aproximação e identidade da sociedade com esses espaços públicos.

Para isso, são abordadas duas acepções de controle (controle enquanto fundamento de constitucionalidade e controle como garantia da ordem constitucional) para posteriormente serem abordadas as categorias ou os instrumentos do controle

na sua configuração de garantia, enquanto controle dogmático do exercício do poder, em especial os instrumentos atinentes ao controle parlamentar existentes no Brasil para se identificar se há ou não espaços de manifestação da participação e do controle social como forma de se provocar ou de se acionar o exercício do controle parlamentar enquanto meio dogmático de controle, sendo necessário, portanto, algumas delimitações acerca da concepção de controle que guiará a leitura deste trabalho.

2.2 Controle como elemento fundante do Estado Constitucional e Democrático de Direito

As ideias de controle que guiarão este trabalho são fixadas a partir das construções teóricas realizadas por Rodolfo Viana Pereira (2010), Cristina Queiroz (1990) e Jorge Reis Novais (2006), a partir de suas abordagens das teorias do Estado e da Constituição, tendo em vista a diminuta produção doutrinária específica sobre a Teoria Geral do Controle no âmbito do Direito Constitucional e Administrativo comparado com outros tópicos de relevância constitucional. Serão trazidas, ainda, contribuições de materiais científicos acerca da temática, bem como considerações pertinentes ao Direito Administrativo, o qual representa um outro foro doutrinário dentro do qual a temática do controle é mais amplamente estudada.

Nesse sentido, adianta-se que o controle, na acepção que se desenvolverá nesta pesquisa, é uma decorrência da própria Constituição enquanto instituto constituinte de uma comunidade política, que organiza, distribui e limita o poder estatal. O marco do constitucionalismo contemporâneo tem imprescindível importância pois sua relevância inseriu na teoria das fontes do Direito Administrativo, novas roupagens. Um exemplo é a modificação do fundamento da legalidade com a inserção da ideia de supremacia da Constituição, a qual permitiu e permite um controle mais qualificado dos poderes.

A integridade do Direito Administrativo, a partir do constitucionalismo contemporâneo, “permite compreender o controle com base no conjunto de princípios coerentes que formam a unidade de sentido do Estado Democrático de Direito” (OHLWEILER, 2015, p. 785). A garantia dos objetivos basilares do constitucionalismo contemporâneo – proteção da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais – por parte do Estado, pressupõe a existência efetiva de regras da democracia política, isto é, “desde a livre eleição de uma assembleia representativa

de todos os cidadãos e a legitimação democrática de todos os órgãos de poder ao reconhecimento do pluralismo partidário, direito de oposição e princípio da alternância democrática, bem como direito de participação política” (NOVAIS, 2006, p. 208).

Serão abordadas, a partir da construção teórica de Pereira (2010), duas dimensões de controle, uma no sentido *fundante* e outra no sentido de *garantia*. Dessa forma, faz-se necessário compreender que o controle garante a existência e a viabilidade da Constituição, portanto, pode-se dizer que é ínsito ao seu conceito. De acordo com Pereira (2010, p. 201), o controle irá se apresentar “como a imagem refletida do poder, a possibilidade constitucionalmente instaurada de submeter o exercício desse à apreciação crítica de um agente que, também exercendo a sua parcela de poder normativo (poder de controle), transpõe a atividade originária a um patamar de legitimidade duplicada”. Isto quer dizer que é dessa ideia que decorre a concepção de controle como elemento central do Estado Constitucional, isto é, o controle como elemento inseparável do próprio conceito de constituição, isso, pois, “já que quando não há controle, não ocorre apenas o fato de a Constituição ver debilitadas ou anuladas suas garantias constitucionais, ou que se faça difícil ou impossível sua realização, ocorre, simplesmente, que não há constituição” (PEREIRA, 2010, p. 202).

Isso decorre do fato de o princípio democrático conferir uma nova inteligibilidade aos elementos do Estado de Direito, o que desde logo, legitima a recomposição que se verifica na tradicional ideia de divisão de poderes. “Assim, quer a autonomia do executivo quer o reforço da independência e posição relativa do *poder* judicial se justificam à luz da submissão básica de todas as funções estaduais à vontade democrática livremente expressa” (NOVAIS, 2006, p. 208. Grifos no original).

O Estado de Direito é indissociável da estruturação democrática do Estado e, por inerência da natureza dos valores que persegue, é por isso, Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, “a legitimidade democrática converte-se em fundamento de todo o edifício estadual e traduz-se não apenas na necessidade de eleição democrática dos órgãos representativos, mas também no aperfeiçoamento, racionalização ou introdução de garantias que impeçam que as crescentes intervenções do Estado se transformem em decisões unilaterais de poder” (NOVAIS, 2006, p. 209), ao ponto de extravasar os limites do Estado Democrático de Direito. O controle das atividades do Estado surge exatamente dessa constatação, porque é tendência humana abusar do exercício do poder e essa tendência faz surgir a

preocupação com a teorização de um sistema político capaz de assegurar e proteger a democracia. Isto é, “o controle do poder é, pois, concebido como a chave para a compreensão da diferença entre os sistemas autocráticos e democráticos” (PEREIRA, 2010, p. 19).

Esta primeira concepção da ideia de controle está posta para justificar a razão de ser de uma dimensão não negativa do controle, tendo em vista que, na própria fixação dos elementos que venham a definir os valores perseguidos por uma determinada comunidade política, já se estará a controlar os limites de atuação daqueles que posteriormente deterão e exercerão o poder político. Isto porque a contenção do poder político pela contenção dos detentores do poder é o núcleo do que as teorias constitucionais buscaram desenvolver. Tais considerações devem-se ao alerta feito por Pereira (2010, p. 19), de que “não é possível fundar um discurso constitucional que ignore a possibilidade de distúrbios funcionais no desenrolar do exercício da autoridade e que, conseqüentemente, despreze o arsenal de instituições talhadas para esse desígnio”.

Ademais, a funcionalidade constitucional não se esgota na noção de controle traduzida simplesmente pelas ideias de limitação. Essa acepção é elemento medular de grande parte dos discursos constitucionais. Assim, o objetivo mais simples da ideia de constitucionalismo seria tornar impessoal o exercício do poder político, institucionalizando a autoridade detentora e exercente e vinculando o exercício das atividades de governo, tudo isso sujeito a ser o tempo todo controlado.

Isso porque o exercício do poder sempre careceu de instrumentos legitimadores e a caracterização do controle do poder como necessário a partir dos postulados do constitucionalismo parece ser inquestionável quando pensado sob a lógica da justificação do Estado de Direito. Considerando-se, portanto, a noção de constitucionalismo como uma teoria e como movimento político que buscou recriar a natureza e a função do princípio da soberania enquanto organizador político em virtude da proteção do indivíduo, “o controle do exercício do poder através do princípio da legalidade e do arranjo institucional tornou-se, pois, o *modus operandi* desse particular modelo de Estado” (PEREIRA, 2010, p. 17. Grifos no original). Nesse sentido, McIlwain (1947, [s.p.]) aduz que “o verdadeiro constitucionalismo, dos tempos mais remotos ao nosso, [...] sempre significou governo limitado pelo Direito”⁷.

⁷ Tradução livre de: “The true constitutionalism, from remote times to ours, [...] always meant government limited by law”.

Assim, o controle na sua concepção *fundante* será tido como aquele que irá, na criação da ordem jurídica, fixar as balizas para a atuação do controle dogmático em momento posterior ou de violação da ordem constitucional. O controle, nesta dimensão, trabalha como elemento fixador dos limites de atuação do poder público. Aplicando-se a ideia a esta pesquisa, é possível afirmar que as balizas postas no conceito de “boa administração pública” são uma espécie de controle permanente. A constituição quando elegeu seus princípios e criou suas instituições já atua como controladora dos atos e omissões quando do exercício do poder para a sua realização. O constitucionalismo aqui atua como técnica de limitação efetiva, regularizada e destinada à ação governamental, bem como à política governamental. “O constitucionalismo, ao dividir o poder, proporciona um sistema de limitações efetivas à ação governamental. (...) Colocando de um modo mais familiar, embora menos exato, é um corpo de regras asseguradas do *fair play* que torna o governo ‘responsável’” (PEREIRA, 2010, p. 18. Grifos no original).

É essa responsividade que o trabalho buscará resgatar quando incidente o controle parlamentar sobre os atos ou omissões da Administração Pública. E, além disso, buscar a viabilidade de um diálogo efetivo entre Legislativo (na sua função de controle) e Controle Social para o acionamento e aprimoramento da função de controle na busca da melhor realização dos primados constitucionais, quando estes forem violados. Desta forma, o grande desafio que se põe hoje é o “*di ritrovare e di riaffermare la propria identità originaria di teoria giuridica dei limiti del potere politico*” (PACE, 2004, p. 406).

No ponto, vale uma nota acerca do sentido da expressão “controle parlamentar da administração pública”. Para o trabalho, o controle do Poder Legislativo sobre a Administração Pública significa controle sobre o Poder Executivo. Isto porque o Poder Legislativo também integra a expressão “administração pública” quando participa da criação de ações governamentais, por exemplo. De outra forma, está-se limitando o campo de análise do controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública *stricto sensu*, isto é, sobre ações e omissões levadas a termo pelo Poder Executivo. Não se analisará o controle do Poder Legislativo quando este atuar na sua função administrativa. Isto é, não será uma abordagem do controle do Poder Legislativo sobre o próprio Poder Legislativo e também sobre o Poder Executivo, esta possibilidade numa dimensão *lato sensu* de Administração Pública. Não obstante, a função de controle externo realizado pelo Poder Legislativo se dá sobre o Poder

Executivo, tendo em vista que se o controle fosse exercido do órgão sobre o órgão, estar-se-ia falando de controle interno. Essa explicação irá refletir diretamente na abordagem que se fará no capítulo segundo deste trabalho.

Nesse sentido, é preciso notar que na dimensão de controle abordada neste tópico, a norma constitucional “trata da fundação e do controle das condições de formação da vontade política”, isto é, “instaura essencialmente um problema de legitimação quanto à titulação e à formação do poder [...]” (PEREIRA, 2010, p. 33), ou seja, o momento posterior à definição, formação e legitimação da vontade política de uma determinada comunidade política será o de manter tais determinações para preservar ou reestabelecer a ordem constitucional legítima. É necessário se observar, ainda, que essa legitimação da detenção e exercício do poder político nos Estados Constitucionais e Democráticos de Direito ocorrem por meio do exercício de escolhas que tenham por substrato o ideal democrático.

Assim, a função democrática de legitimação se realiza por meio do controle nesta dimensão (fundante), isto é, quando se fixam as condições de viabilidade e existência normativa de uma comunidade política, quando são criados os procedimentos e regras que regulam e habilitam a gestão e a tomada de decisão nos temas e assuntos de relevância e interesse público. O controle na sua dimensão fundante cria os mecanismos dogmáticos de controle e na sua dimensão de garantia executa esses mecanismos criados. Isto é,

a democracia, enquanto único método de gestão do poder admitido no quadro da teoria contemporânea do Estado de Direito, realiza-se através da ordem constitucional de acordo com duas funções interpenetrantes: a função de legitimação e a função de controle. A primeira, mais comumente citada na literatura pertinente, serve de propósito de destacar a soberania popular como o único princípio capaz de fundamentar decisões em assuntos de interesse público (PEREIRA, 2010, p. 32-33).

A democracia, aqui, serve imediatamente ao propósito legitimador e a finalidade controladora incide indiretamente. O importante, ao fim, será reconhecer a co-implicação necessária entre Constituição e democracia, uma vez que aquela “deve ser vista como o dado estruturante imprescindível para a realização do projeto democrático”, enquanto esta “deve ser compreendida como o dado legitimador essencial para a justificação da constitucionalidade” (PEREIRA, 2010, p. 60). A inter-relação entre democracia e Constituição é de suma importância para esta pesquisa e os consensos firmados nesta sua parte irão resultar no cerne do objeto de estudo que

será responder quais os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar da administração pública frente a atos violadores da boa administração.

A democracia, enquanto método de decisão, busca resolver o problema da titularidade e do exercício do poder político em uma comunidade política. Por sua vez, a Constituição, busca apresentar uma resposta jurídica legítima às questões de organização e de convivência dentro desta mesma comunidade. É um sistema regulatório. Enquanto a democracia trata da questão dos mecanismos através dos quais o poder será distribuído, vivenciado e exercido pelos cidadãos, a Constituição olha para as questões de criar instituições e definir procedimentos que abarquem o exercício da autoridade pelos representantes da comunidade política.

A Constituição, aqui, servirá de baliza para os elementos de composição do significado de boa administração, enquanto a democracia irá dar substrato para a discussão na construção de um possível diálogo entre controle social e controle parlamentar. Nesse sentido, todo o agir administrativo deverá estar pautado nos valores constitucionais, dentre eles a democracia, porque o movimento constitucionalista confere ao exercício do poder político a necessidade de observância obrigatória da constituição. A própria Constituição, em certa medida, é um sistema de controle e este, por sua vez, representa um elemento de formação, isto é, de fundação de uma ordem constitucional, visto que cria-la, implica necessariamente controlar a possibilidade do “*ser* e do *vir-a-ser*” de uma determinada sociedade, buscando regulamentar a convivência, constituindo instituições, procedimentos e estruturas, de modo a criar condições de desempenho da vida em sociedade⁸. No desenvolvimento da vida em sociedade está outro elemento característico do constitucionalismo, busca garantir a vida em sociedade independentemente das tonalidades ideológicas ou substantivas que lhe dão forma, isto é, a complexidade social também é levada em consideração, cabendo aos mecanismos institucionais criarem canais para receberem todas as manifestações advindas do corpo social. (PEREIRA, 2010).

⁸ Queiroz (1990, p. 33) manifesta-se nesse sentido ao referir que “toda a associação permanente necessita de um princípio de ordenação conforme ao qual se constitui e desenvolve a sua vontade. Este princípio de ordenação limita a situação dos seus membros dentro da associação e em relação a ela. Uma ordenação desta natureza é o que se chama *constituição*. Todo o Estado necessita, pois, de uma constituição. (...) A constituição dos Estados abarca, por conseguinte, os princípios jurídicos que designam os órgãos supremos do Estado, os modos da sua criação, as suas relações mútuas, que fixam o círculo da sua acção e, por último, a situação de cada um deles face ao poder do Estado” (grifos no original).

Serão esses procedimentos que tornarão legítima a ação política e irão viabilizar um ambiente no qual seja possível construir identidades, definir estratégias de atuação em busca da conquista dos objetivos fixados, bem como formar consensos e resolver os dissensos.

De acordo com Queiroz (1990, p. 27), “todo o direito reflecte em certo sentido a estrutura de poder existente na sociedade. Daí que a função primordial da constituição consista em erigir um conjunto de barreiras (:limitações) ao exercício do poder”. A autora sublinha ainda que

não existe, nem pode existir, uma relação de inversão entre o direito administrativo e o direito constitucional. Em caso algum, em nenhuma circunstância, se pode admitir a presença de uma administração, de uma normação jusadministrativista, jurídico-constitucionalmente desvinculada, quanto mais não posse porque, no limite, isso representaria uma *regressão* em direcção aos pressupostos axiológicos caracterizados do *Polizeistaat* de épocas anteriores (QUEIROZ, 1990, p. 26. Grifos no original).

A autora insiste ainda que não há como ver de outra forma o agir administrativo senão todo submetido a uma ordem normativa superior, isto é, há um processo de submissão da administração pública às normas dominantes, que são as determinações e limites fixados constitucionalmente, seja nas ações de natureza legislativa ou meramente administrativa (QUEIROZ, 1990). Aqui importam as ações ou omissões perpetuadas pelo Poder Executivo enquanto administração pública, tendo em vista que as construções acerca do controle deverão resultar em um aproveitamento para o controle da administração pública. Bitencourt (2013, p. 219) disciplina que a Administração Pública deve ser compreendida “como um espaço permanente tanto de controle como de participação popular na gestão de interesses públicos” e destaca ainda que o “dever da administração pública é justamente apresentar-se como uma esfera de intermediação ente o sistema jurídico e o mundo da vida⁹”, indicando que essa intermediação só se realizará a partir da legitimidade, a qual deve se dar “com a participação massiva de todos os envolvidos”. Ademais, Tornaría (2009, p. 5) destaca que “la administración pública forma parte del Estado y, más específicamente, es elemento instrumental de su acción política”, referindo ainda que “la incidência de esa actividad (atividade administrativa) en la vida social es realmente importante”. Nesse aspecto tem-se a afirmação de Queiroz (1990, p. 36),

⁹ A expressão “mundo da vida” utilizada pela autora é extraída a partir das construções teóricas da obra de Jüger Habermas e que também será utilizada neste trabalho futuramente.

no sentido de que “o poder se exerce pelo direito e o direito se consolida e se garante pelo poder”.

Assim é que “a dimensão fundante da constituição abriu-se à incorporação de novos sentidos à sua função controladora: a ordem constitucional deixou de ser apenas um sistema de restrições e se converteu em um sistema de promoção da cláusula social” (PEREIRA, 2010, p. 38). Isso significa dizer que os direitos previstos constitucionalmente bem como seus princípios passaram a ser interpretados como conteúdo próprio das ações política e jurídica legítimas e não mais como apenas imposições restritivas à estas. A constituição tem a tarefa de controlar e de assegurar os espaços políticos que são complementares ao Estado, no qual a *esfera pública*¹⁰ irá se apresentar como correspondente linguístico imediato. O argumento democrático permite esta visão. Jürgen Habermas é um dos autores que tem destacado a necessidade de fundar o discurso da constitucionalidade a partir do discurso da democracia e guiará boa parte das contribuições que aqui serão tecidas, especialmente no que diz respeito à terceira parte deste trabalho. A democracia aqui é tomada para muito além da sua redução a regime puramente representativo com manifestações limitadas do sufrágio.

Assim, é importante perceber a importância da otimização entre Constituição e democracia, tendo em vista que esta relação “deve dirigir não apenas o modo pelo qual a ordem constitucional regula a *formação legítima* do poder, mas sobretudo a maneira pela qual as técnicas *stricto sensu* de controle asseguram a *adequação constitucional do exercício desse mesmo poder*” (PEREIRA, 2010, p. 29. Grifos no original). O importante aqui é perceber que as transformações no tempo devem servir para a melhor compreensão do relacionamento necessário entre constituição e democracia. Um exemplo é a adoção do sufrágio universal, o qual contribuiu para a integração política de diversas camadas sociais, tendo como consequência a expansão do espectro de interesses sociais envolvidos nos processos de decisão pública, forçando o sistema político a se tornar sensível quanto à essas manifestações. Em um outro momento, é interessante notar a incorporação de novas demandas que proporcionem reconhecer o Estado como um promotor da igualdade social e, por fim, a ideia de *viragem pública*¹¹, a qual “aproximou democracia e constituição na medida em que afastou do aparelho estatal o monopólio da gestão da

¹⁰ A expressão “*esfera pública*” é aqui utilizada com base nos escritos de Jürgen Habermas.

¹¹ Expressão extraída da obra de Pereira (2010).

dimensão pública, inscrevendo-a também no seio da sociedade civil” (PEREIRA, 2010, p. 59).

Às funções controle, neste contexto, compete a sua atualização considerando-se as especificidades da contemporaneidade, isto é, das peculiaridades dessa época caracterizada pela exponenciação da complexidade social. Ao se falar de autodeterminação popular e formação de uma comunidade política, controlar deverá ser visto como sinônimo essencial do instituto que irá normar a convivência social, isto é, da própria Constituição. Leal (2006, p. 53) pondera nesse sentido ao procurar crer que

tanto a Sociedade Democrática como o Estado Democrático, só se justificam a partir do reconhecimento de suas naturezas multiformes e abertas, constituindo-se ambos num campo de experimentação política emancipadora, permitindo que diferentes soluções institucionais e não-institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com caráter de experiências-piloto, sujeitas à monitorização permanente de organizações sociais, com vista a proceder a avaliação comparada dos seus desempenhos.

Isso quer dizer também que ao se reconhecer essa complexidade que caracteriza a sociedade contemporânea, isto é, o reconhecimento constitucional dessa nova formação social e, para ficar próximo às abordagens habermasianas, desta nova *esfera pública*, produzem como resultado maiores oportunidades de gestão pública das questões de interesse político, público. Esse movimento permite “a abertura de vias alternativas de debates, influências e participação formal no processo decisional. Em especial, as instâncias representativas estatais foram obrigadas a sair (sic) do seu isolacionismo e a conviver com arenas e institutos participativos” (PEREIRA, 2010, p. 59-60). É exatamente essa abertura de vias alternativas que a proposta desenvolvida neste estudo visa fortalecer, especificadamente, no que toca aos espaços existentes ou não para a participação e o controle social dentro do controle parlamentar da administração pública quando da ocorrência de ações ou omissão violadoras da ideia de boa administração.

O aumento de preocupação voltada aos novos desenhos institucionais, à necessidade de reconfiguração de procedimentos ou da amplificação para sítios paraestatais, confirma que a tentativa de resgatar o controle como importante para a democracia é válida. O atual cenário brasileiro ilustra cabalmente esse movimento de centralidade, quando se percebe quase a obrigatoriedade, apenas exemplificativamente, da presença de expressões como *accountability*, *responsividade*

e *fiscalização* nos discursos públicos. O atual estágio de ubiquidade e sistematicidade da corrupção na comunidade política brasileira é um exemplo da necessidade de uma maior preocupação com o controle do poder estatal. Pereira (2010, p. 2) destaca que as sensações de impunidade, impotência e angústia provocadas pelo cenário onde imperam a sistematicidade da corrupção, desafiam “o bom senso a reagir, a quebrar a apatia e o imobilismo com vistas a fiscalizar o cumprimento dos valores constitucionais”, ou seja, “é preciso que se tenha presente a necessidade de que uma sociedade democrática ativa esteja articulada em torno de uma cultura política e orgânica democrática-ativa, sob pena de cair nos mesmos vícios de discursos institucionais *democráticos* esvaziados por práticas autoritárias de poder” (LEAL, 2006, p. 52. Grifos no original).

Os espaços de controle institucionalizados não podem permanecer fora da ideia de redemocratização, sob pena da função do direito e da constituição esvaírem-se diante das lógicas potentes e diversas dos sistemas econômicos, políticos, corporativistas, dentre outros. Oliveira e Paoli (1999, p. 39) destacam que

nessas condições de nova constelação política, a democracia representativa perdeu as parcas virtualidades distributivas que alguma vez teve. Nas novas condições, a democracia redistributiva tem de ser democracia participativa e a participação democrática tem de incidir tanto na atuação estatal de coordenação como na atuação dos agentes privados, empresas, organizações não governamentais, movimentos sociais, cujos interesses e desempenho do Estado coordena. Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática.

Os problemas advindos do encarceramento da gestão de interesses públicos causado, sobretudo, pelas técnicas e instrumentos clássicos e fechados de controle, podem ser causa de déficits de legitimidade, na medida em que se reproduzem a um círculo limitado e, inclusive, defasado de agentes. Querer entender o controle do poder apenas nesta sua função de limitação contra-estatal pode contribuir para esses problemas de ineficiência na busca pela reestruturação da ordem violada, bem como para problemas de carência da própria legitimidade do controlador. É porque eventos fluidos e dinâmicos com fontes de poder desviantes não são exclusivos apenas ao Estado. Outros sistemas, e para dar apenas um exemplo limita-se ao sistema econômico, comportam lógicas de poder que se relacionam com a estatalidade e demandam ajustes com a semântica constitucional porque sua lógica exige respostas

sempre velozes e precisas. Nesse sentido, é necessário “repensar o controle enquanto categoria constitucional nesse ambiente de transição e, ato contínuo, ajustá-lo a uma compreensão atualizada do princípio da democracia que leve em conta também os influxos da participação” (PEREIRA, 2010, p. 2).

O controle aqui implica o reconhecimento de certos padrões normativos que estará sujeito o exercício da autoridade, tendo em vista que no regime constitucional o poder se encontra juridicamente regulado, já que toda a ordem constitucional pressupõe um método de gestão do poder. O que não se quer fazer é reduzir essa abordagem para a dimensão de contenção, como se controlar significasse apenas reduzir, limitar ou paralisar. Nesse aspecto, a introdução ou o resgate da presença da participação e do controle social no controle parlamentar seria para alterar essa conotação clássica do controle como apenas limitador, mas para promover um diálogo entre esses atores de extrema importância no quadro democrático do exercício e titularidade do poder.

Os atuais estágios de desenvolvimento tanto do Estado como da própria sociedade civil implicam uma reconfiguração das funções e da compreensão do controle enquanto categoria constitucional. As possibilidades de prestações positivas e *performances promotoras* – e não apenas *limitadoras* –, bem como de funções *fundantes* e não apenas *garantidoras* impõem-se como princípios a serem redescobertos pela Teoria da Constituição e como objetivos a serem alcançados pelas técnicas de engenharia constitucional (PEREIRA, 2010, p. 22. Grifos no original).

Se se pretende atribuir à Constituição ao menos a função de conformação normativa da ordem política e social de uma comunidade, o controle exsurge como sua própria razão de ser. O dogma de vinculatividade da Constituição é de observância obrigatória para todos aqueles a quem se destina. O problema que surge é quando a sua pretensão normativa se vê diminuída quando em conflito com a pretensão de validade de certos sistemas sociais, como por exemplo, a economia e a política. Nesse caso, importam os institutos dogmáticos do controle a fim de restituir a ordem desobedecida.

A importância do controle enquanto fundamento da constitucionalidade é que todo o exercício do controle dogmático irá, obrigatoriamente, realizar-se como uma grandeza relacionada ao padrão referencial fixando na Constituição. A sua funcionalidade varia, portanto, de acordo com o marco de referência, que já configura controle. Isso porque o controle na dimensão trabalhada neste tópico constitui-se em

momento constitutivo e busca controlar os parâmetros referenciais de toda a atividade estatal. O controle atua, aqui, indiretamente. No caso do controle dogmático, o padrão de referência fixado é o que irá garantir a possibilidade de reformar, adequar juridicamente o desempenho da ordem social e política, nos termos e limites fixados constitucionalmente. Isto é, o controle na sua dimensão *fundante*, controla “as possibilidades do vir-a-ser de uma determinada comunidade política”, enquanto o controle na sua dimensão *garantia*, controla “o comportamento dessa mesma comunidade *vis-à-vis* à norma constitucional” (PEREIRA, 2010, p. 32. Grifos no original).

Desta forma, uma vez entendido que a fixação dos parâmetros de atuação também se configura em controle, é possível seguir na construção das concepções do controle para posteriormente analisar dois institutos dogmáticos do controle do poder, quais sejam, o controle parlamentar em um possível diálogo com o controle social da administração pública. De outra forma, se se busca analisar a incidência do controle parlamentar sobre as ações ou omissões da administração pública (aqui restrita ao Poder Executivo) quando violarem a ideia de boa administração, a noção de que a fixação das ideias que caracterizam o seu conceito já opera como limitadoras de atuação administrativa. Permanece em aberto, ainda, detalhar melhor a função de garantia da ordem constitucional pelos instrumentos dogmáticos de controle. Neste sentido, o controle opera a partir da aparelhagem fornecida pelas ordens constitucionais que buscam conter ou domesticar o poder a partir da sua limitação jurídica, buscando garantir às esferas sociais os espaços de liberdade tidos como essenciais ao desenvolvimento das potencialidades destas esferas.

O que se busca demonstrar na sequência é a existência de uma implicação necessária entre as funções limitadora e constituintes do controle, isto porque toda função negativa de controle do poder irá corresponder a uma função positiva, isto é, irá promover os ideais violados. Servirá como mecanismo para reestabelecer e relegitimar a ordem burlada. Relembrando o objeto do trabalho, em ocorrendo atos ou omissões que violem a boa administração pública, através de quais mecanismos constitucionais é possível restaurar a ordem violada buscando conferir legitimidade ao poder desviado. É o que se passa a expor.

2.3 Controle como garantia à permanência do Estado Constitucional e Democrático de Direito

Trabalhado o controle como elemento *fundante* do Estado Constitucional e Democrático de Direito, no sentido de que a fixação dos parâmetros normativos pela Constituição já se configura em um controle, necessário avançar no estreitamento da noção de controle, verificando a sua dimensão de garantia da ordem estabelecida. No que toca ao presente estudo, o controle na sua acepção garantidora, terá por objeto restaurar os limites de atuação da administração quando esta, seja por ação ou omissão, violar a ideia de boa administração, ideia esta presente no arcabouço normativo constitucional, como anteriormente referido.

Neste sentido, faz parte da construção de uma ordem constitucional que a própria Constituição se dote de mecanismos e de sistemas de defesa e de ajuste, os quais são previstos exatamente porque se sabe que haverá casos em que se verificará incompatibilidades entre o sentido da regulação constitucional e o universo do objeto regulado, isto é, das ações que deveriam buscar a sua realização. São nesses momentos em que se manifestam os controles dogmáticos, dentre eles, o controle parlamentar da administração pública¹².

Além de saber como opera o sistema de controle parlamentar da administração pública, faz-se necessário voltar o espectro de análise para as disfuncionalidades que podem ocorrer no próprio sistema de controle. Isto é, quando o próprio sistema “imunológico” da Constituição tem inoperantes seus mecanismos de defesa, por vários fatores, os quais são previstos justamente para garantir a supremacia e a prevalência dos preceitos constitucionais sobre as facticidades de outros sistemas, como por exemplo, o próprio sistema social, o sistema econômico, a política, sistemas estes que, por vezes, fazem sucumbir os sistemas de controle. Nesse aspecto, quando identificadas disfuncionalidades de operacionalidade do controle parlamentar, quer-se identificar se o resgate da efetividade deste controle deve passar pelo retorno da esfera pública, por meio da participação e do controle social, permitindo sua manifestação dentro dos mecanismos específicos do controle parlamentar.

¹² É salutar que se refira neste ponto acerca do conhecimento de que os controles dogmáticos mais conhecidos são, por vezes, os sistemas jurisdicionais de controle. Sabe-se da importância e necessidade de tais sistemas no ordenamento constitucional, porém, neste trabalho, a preocupação está mais voltada para os sistemas parlamentares e social de controle.

Uma vez identificadas a inércia ou o desvio do exercício do poder, tem-se a necessidade da sua correção, a qual implica necessariamente o resgate da compatibilidade entre a manifestação do poder e a vontade política expressa na norma constitucional. Esse movimento gera como consequência o retorno à legitimidade, isto é, configura-se como um momento de relegitimação do poder desviado. Não obstante,

muito embora a função democrática correspondente à segunda dimensão (controle enquanto *elemento-garantia*) se refira prioritariamente ao ajuste e à correção da adequação do exercício do poder, nota-se igualmente que a finalidade legitimadora faz-se atuar também de modo indireto. O resgate da adequabilidade político-constitucional do uso desviante do poder através da função de controle *stricto sensu* implica, necessariamente, a reposição da legitimidade original perdida. O controle funciona, nesse caso, como um mecanismo indireto de *relegitimação* do poder, já que, ao corrigir a sua situação de desconformidade, põe-no novamente em sintonia com os procedimentos e regras que lhe deram origem (PEREIRA, 2010, p. 34. Grifos no original).

Assim, no que se refere ao controle da administração pública, tem-se que os parâmetros do controle já se encontram fixados no Texto Constitucional e por se entender que a Constituição serve de balizas para a atuação administrativa, uma vez detectados os desvios no exercício desse poder concedido aos representantes eleitos, compete restaurar o adequado exercício do poder político por meio dos mecanismos de controle dogmáticos previstos constitucionalmente. No caso deste trabalho são analisados dois institutos dogmáticos de controle do exercício do poder, o controle social e o controle parlamentar. O diálogo que se pretende construir entre essas duas formas de controle aliados ainda com o elemento da participação social se deve justamente por toda a ordem jurídica estar legitimada por meio do ideal democrático e serem essas duas figuras, poder legislativo e sociedade civil, o marco referencial da democracia.

Nesse sentido, Huerta Ochoa (1988, p.20) destaca que “es debido a la tendencia de quien ostenta el poder político a aumentarlo que surge la necesidad de restringirlo, de limitar a los detentores de poder y sujetarlos a medios de control, pues el poder político que no es controlado degenera, no solo a los hombres, sino también a las formas de gobierno”¹³. Da necessidade de controlar a titularidade e o exercício do

¹³ Tradução Livre: “é em função da tendência por parte de quem ostenta o poder político de aumentá-lo que surge a necessidade de restringi-lo, de limitar os detentores do poder e de sujeitá-los aos meios de controle, pois o poder político que não é controlado degenera, não só os homens, como também as formas de governo”.

poder, decorreram inúmeras teorias que buscaram sistematizar tal função. A técnica da separação dos poderes é a mais clássica e não pode aqui ser desconsiderada. Contudo, a partir de um raciocínio sobre ela em sua concepção moderna, momento em que se conclui com Bitencourt (2013, p. 227), quando afirma que “o abuso do poder político somente pode ser controlado quando o poder impõe limites ao poder”.

“A técnica da separação dos poderes pode servir a um propósito preponderantemente *limitador* ou, ao contrário, *construtivo* segundo se privilegie um dos termos que compõem a expressão *checks and balances*” (PEREIRA, 2010, p. 31. Grifos no original). Nesse aspecto, Bitencourt (2013, p. 227)¹⁴ contribui ao referir que

tornam-se ineficazes as insistentes técnicas que buscam atribuir à separação de poderes o meio de cada poder delimitar o seu campo de atuação, conferindo a uma teoria todas as expectativas de solução para os problemas práticos que se apresentem. Logo, de antemão todos os conflitos estariam resolvidos, basta-se pensar se era função de julgar, de aplicar ou de executar. Obviamente há muito o paradigma da legitimidade imposto também pela separação de poderes não basta por si só, até porque os poderes estão entrelaçados e cruzam-se no âmbito de suas atribuições. **É necessário dar um passo além dessa concepção e procurar vislumbrar o poder não apenas como forma de garantia do não abuso, mas procurar olhar os arranjos institucionalizados por dentro das lógicas que operam dentro desses poderes, sob pena de comprometimento do próprio constitucionalismo ante sua polissemia conceitual [...].** (Grifos próprios).

Apesar da imprescindibilidade da função *checks*, a lógica entre poderes também deve atuar com peso considerável sobre a função *balances*. É sobre esse prisma que o controle parlamentar sobre a administração pública (enquanto atos de manifestação do Poder Executivo) está sendo abordado nesta pesquisa, isto é, com vista a “acentuar a necessidade de promover a eficiência do poder em prol de uma heteroregulamentação institucional da vida social” (PEREIRA, 2010, p. 31-32) e promover a colaboração entre os poderes, o que resulta em uma configuração dinâmica da mesma técnica.

O controle não está alheio a outros conceitos fundamentais de um Estado Democrático, tais como, soberania popular, princípio democrático, separação dos poderes. Quer-se dizer que o controle não estaria ao lado dessas conceituações, mas sim que é intrínseco a própria ideia do Estado de Direito. A proposta que se busca desenvolver se justifica ao se pensar na essencialidade das formas assumidas pelo

¹⁴ Embora a abordagem da autora acerca do controle se refira sobre o controle jurisdicional de políticas públicas, as suas considerações gerais acerca do tema aplicam-se também neste ponto do trabalho.

controle e aqui trabalhadas, o social e o parlamentar. Por isso que a ideia criada por Pereira (2010) de se trabalhar o controle para além da sua noção meramente reguladora e de contenção do exercício abusivo do poder se encaixa nesta proposta. Isso, pois, trabalha-se com a ideia de controle social e controle parlamentar como conceitos intrínsecos à democracia, isto é, esses controles retroalimentam a democracia, tendo em vista o seu caráter representativo no Brasil. Nesse aspecto, a participação social é entendida como pressuposto necessário para o exercício do controle social. A consideração da participação social “trata-se de reaproximação entre o social e o político, ou, da repolitização dos laços sociais, ligando-os aos direitos sociais e à cidadania”. (LEAL, 2006, p. 74). Entende-se, portanto, a participação social como sendo fomentador do controle social (mas que com este não se confunde), ou seja, apresenta-se como um importante mecanismo ou instrumento de fortalecimento da sociedade civil, mas sobretudo, um meio para reinaugurar a redemocratização.

Assim, Pereira (2010) irá considerar o controle como um princípio constitucional dotado de força normativa. Isso significa que o controle ultrapassa a ideia de mera regulação. Ultrapassa-se a ideia negativa da função do controle, em tese, e dos mecanismos de controle, em particular.

Obviamente, o significado do que se compreenda por controle faz toda a diferença. Apesar de toda a tradição do constitucionalismo ter impregnado o termo com uma carga negativa – a função de *paralisar*, de *sujeitar* –, controlar significa igualmente *adequar*, *garantir*, *ajustar*. A constituição, como obra, institui a baliza normativa segundo definido pela ação do poder constituinte; por outras palavras, a constituição controla a adequação entre uma realidade *fática* e uma realidade *normada (jurídica)*, tendo as decisões constituintes como ponto de referência. Controlar, então, mais do que limitar, significa promover juridicamente a vontade manifestada no ato constituinte, velando para que as decisões políticas fundamentais possam, através da forma constitucional, conformar a realidade pré-política (PEREIRA, 2010, p. 37).

De acordo com Bitencourt e Reck (2016, p. 100), “existe um momento constitucional no qual a pretensão é controlar as possibilidades de existência normativa de uma determinada comunidade política”, momento este que será o controle de qualidade da razão enquanto discurso constitucional. Ainda de acordo com os autores, haverá uma duplicidade da função do controle, sendo a “segunda face” o momento em que “o controle atua como um momento reformador, ou seja, como técnica da dogmática o controle busca o desempenho da atuação jurídica da ordem social e política preestabelecida na ordem constitucional” (BITENCOURT; RECK, 2016, p. 100).

Nesse sentido, o controle dogmático é um princípio constitucional, porque se apresenta essencialmente como um mecanismo de realização diferida da constitucionalidade. Estabilidade, limitação e responsividade governamental representam apenas parcialmente seu *locus*, seu *modus operandi* e sua finalidade (PEREIRA, 2010). Bitencourt e Reck (2016, p. 100), esclarecem que

toda a forma de instituição do próprio controle, ou seja, do preenchimento de seus conteúdos bem como seu campo de incidência e limites de atuação deverá ser democrática, haja vista que a democracia é o único método admitido pela teoria contemporânea como método de gestão do poder, que por sua vez, através da ordem constitucional realiza duas de suas principais funções. **A primeira função, chamada de função de legitimidade, decorre da soberania popular, como o princípio que se responsabiliza pela tomada de decisão no que se trata de interesse público.** (Grifos próprios).

Não obstante, “a segunda função refere-se à função de controle, em que se procura criar práticas que tentem obstaculizar os desvios desse poder, buscando seu uso adequado” (BITENCOURT; RECK, 2016, p. 100). Assim, o controle possui funções diferentes, mas que não se dissipam, pois garantem a uniformidade do sistema. Isto quer dizer que, “a função de legitimidade estaria no elemento fundante, enquanto a função de controle estaria no elemento de garantia” (BITENCOURT; RECK, 2016, p. 100). Daí decorre-se a conclusão de que o controle enquanto adequação do poder irá correlacionar os elementos de legitimação (fundante) e os de correção (garantia). Isso significa dizer, conforme vaticinam os autores citados, que falar em democracia é falar em controle. Assim, a segunda função do controle (garantia) tem sua fonte e seu patamar de referência na complexidade da constitucionalidade.

A partir disso, também importa relacionar o que será objeto de controle – na medida que o controle em si é “vazio”, tendo em vista que, de acordo com Bitencourt e Reck (2017, p. 67), no constitucionalismo democrático, ele é “é definido a partir de diretrizes também democráticas, afinal, a atividade de controle em princípio é uma atividade neutra, ou seja, não tem um conteúdo *a priori*”, isso porque, “sua função se justifica na medida em que adéqua, redireciona e se condicionada a partir do contexto em que se insere, e em consonância com as diretrizes estabelecidas por um marco de referência” (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 67)

Isto é, sabendo-se que o próprio controle irá legitimar e garantir a Constituição, o objeto de controle serão as ações ou as omissões praticadas pelos agentes públicos

ou privados quando relacionadas aos interesses públicos e que, conseqüentemente, se encontrem em discrepância com a ordem constitucional ou legal. No que toca a este trabalho, como já referido, busca-se investigar, portanto, o controle sobre atos violadores da boa administração pública, tendo como foco de controle principal o exercido pelo Poder Legislativo, especialmente quando acionado a partir da participação e controle social. Além disso, em meio a essa proposta, busca-se identificar os espaços e como pode contribuir, para o controle parlamentar, o controle social, isto é, construir espaços de diálogos entre essas duas formas de controle com o intuito de retroalimentar e fortalecer a democracia.

Aqui é interessante referir a construção de Bitencourt e Reck (2017, p. 130) na qual os autores se valem das teorias de Niklas Luhmann e de Jürgen Habermas¹⁵ para indicar que “o controle será [...] a substituição de uma decisão por outra decisão”, ainda que estes últimos não tratem especificamente do controle. Nesse sentido, é referido que

a decisão é um processo de geração de alternativas e de produção de diferenças no mundo. A decisão, contudo, como precisa ser justificada, necessariamente vai estar conectada com o conceito de ação. Assim, uma decisão é um processo de geração de alternativas e sua escolha, no tempo, justificadas por um discurso e passível de entendimento em uma situação hermenêutica, isto é, compartilhada por uma comunidade que se socializou em uma cultura assemelhada (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 130).

Essa substituição da decisão ocorre, ainda de acordo com Bitencourt e Reck, porque dentro do sistema jurídico, por exemplo, existem várias estruturas que possuem especialidade em revisar decisões de outras estruturas. Isso é feito por meio de órgãos, regimes legais, etc. “Significa dizer que tanto pode ser revisitada a escolha da alternativa como também o próprio levantamento das alternativas possíveis” (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 131). No processo de substituição, os autores indicam quais os critérios utilizados por Luhmann e Habermas para fundamentar tal movimento. Aqui interessa com maior reforço os critérios de substitutividade destacados a partir do que entende o segundo autor que é por meio do discurso, por meio do qual “combinando uma universalidade de fatos relevantes com a universalidade de normas, escolhe a norma relevante para o caso. Deve ser

¹⁵ Os autores, apesar de reconhecer as diferenças entre pontos das teorias de Luhmann e Habermas conseguem construir uma relação entre elas e que serve para a explicação do controle.

fundamentada a escolha tanto da descrição da situação como do rol de normas e da norma adequada à situação” (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 131).

Isso tem como conclusão o fato de as decisões se entrelaçarem umas nas outras e por isso gerar o tempo do próprio sistema, além do fato de decisão em si ter o seu tempo. Sobre isso Bitencourt e Reck (2017, p. 132) explicam que “não é a qualquer tempo, contudo, que o controle (isto é, a substituição de uma decisão por outra) será possível. O sistema, para evitar a paralisia de ter a sua autopoiesis o tempo todo questionada e paralisada, cria momentos adequados ao questionamento”. Pensando tal construção a partir do que se pretende neste trabalho, em ocorrendo alguma das situações que podem configurar objeto de controle, poderão ser acionados os mecanismos tradicionais previstos, os quais são condicionados, como dito, a ocorrência de ações ou as omissões que venham a ser praticadas por agentes públicos ou privados e desrespeitem a ordem constitucional ou legal vigente. Uma vez detectando-se essa anomalia do sistema, é possível tanto por meio dos controles formais institucionalizados ou mesmo pelas formas de controle social não institucionalizadas (no caso, participação e manifestações da sociedade) buscar alterar alguma determinada decisão que tenha, supostamente, motivos para ser alterada, lembrando que o controle social não institucionalizado não altera diretamente, mas sim faz com que seja acionado o controle institucionalizado que possui o poder de substituir a decisão. Para isso é que existe “um extenso e plural regime jurídico de procedimentos de controle, os quais são de difícil, porém não impossível, unificação e observação teórica” (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 132), sendo esta a tentativa de conciliação que se pretende demonstrar entre participação e controle social para com o controle parlamentar da administração pública.

São quatro os núcleos fundamentais referentes ao controle: comportamentos comissivos e omissivos, prática das ações do Estado e dos sujeitos constitucionais privados (individuais e coletivos), temas qualificados como de interesse público, incompatibilidade constitucional como fator decisivo (PEREIRA, 2010). O controle (a partir da sua concepção fundante e garantidora) irá permitir que inúmeros atos possam ser designados como objeto imediato do controle. Assim, tem-se exemplificativamente, atos administrativos com abuso de poder, atos normativos inconstitucionais, violações às regras fiscais e também os atos violadores da boa administração pública, no foco dos meios de controle. Além disso, é preciso lembrar que o agente danoso não se limita aos órgãos e atores diretamente ligados ao Estado-

Administração. Os atos privados que tenham reflexo sobre o interesse público e violem a boa administração podem ocasionar prejuízos aos interesses públicos e assim também estarem enquadrados no espectro do controle.

Tem-se, portanto, que a finalidade central do controle, a partir da sua concepção de garantia, é possibilitar a adequação constitucional desses possíveis atos comportamentais comissivos ou omissivos que venham a desvirtuar os propósitos democráticos constitucionais. Assim, uma vez detectado a ação ou omissão irregular, é possível afirmar que os objetivos mais claros do controle são a racionalização e a relegitimação desse poder público violador, aqui, violador da boa administração pública. Sobre isso, há que se referir que os processos de controle são, em sua maioria, processos de legitimação tardia, que tenham como implicação precípua o retorno da normalidade constitucional. Em que pese, como se verá no desenvolver da dissertação, existirem meios de controle anteriores à violação dessa normalidade.

Como anteriormente exarado, o controle ocorre para regular o poder. Assim, de acordo com Pereira (2010), cabe, ao exercício do poder a realização primeira de objetivos constitucionais específicos, representados, em geral, por intermédio da semântica dos direitos fundamentais. No que se refere ao controle do poder, compete a fiscalização da adequabilidade dessa manifestação de poder como previsto no cânone constitucional. Contudo, tanto exercício como controle, convergem em virtude de objetivo mediato partilhado, que é a realização da força normativa da Constituição. Assim, Pereira (2010, p. 212) esclarece que “o foco de atenção primordial do órgão controlador não é tanto a correção da atividade controlada, mas a garantia da norma constitucional”.

É nesse ponto que surgem questionamentos sobre se o controle implica necessariamente uma sanção ou se existem agentes ou atividades imunes à pretensão de correção. Nesse aspecto, destaca-se o controle político. Entende-se que o controle sempre irá envolver um momento de ajustamento (que se traduz na sanção) ou, minimamente, uma possibilidade de ajustamento. Mas a discussão parece ocorrer, porque varia a concepção de sanção, se jurídica ou política. Manuel Aragón (1995) entende que o controle não se limita apenas a exigir a aplicação de uma sanção jurídica¹⁶ como pretendeu o italiano Galeotti (1963), o qual desconsiderou qualquer outra forma de controle (controle pela opinião pública ou grupos de pressão) que não

¹⁶ Jurídica aqui significa sanção aplicada judicialmente. Porque toda sanção tem seu caráter jurídico, no sentido de que prevista em documento legitimado, mas não necessariamente exigível judicialmente.

fosse o jurídico. Aragón tentou, então, retomar a categoria do controle político, aduzindo a não necessidade de uma sanção de natureza jurídica para que se configurasse a ideia do controle.

Ainda que exista essa divergência, Pereira (2010) explica que nos dois casos o momento do juízo, ou seja, da inspeção, da análise, da aferição da atividade controlada antecipa, caso constatada a inadequação, o momento de ajustamento, em que deverá ser proposto o retorno à compatibilidade constitucional do comportamento. Nesse sentido,

de fato, não se pode atribuir a todo controle o objetivo de imposição de sanção jurídica, compreendida esta como imposição de obrigação exigível judicialmente. Ainda que se observe já vários anos uma tendência em prol da jurisdicionalização dos instrumentos de controle, várias de suas técnicas, sobretudo as denominadas “políticas”, resolvem-se em momento cominatórios cuja exequibilidade (sic) jurisdicional não compõe a essência do procedimento. **A moção de censura, a fiscalização por parte das comissões parlamentares, o veto presidencial, a atuação da oposição são instrumentos que, muito embora destituídos de sanção jurídica, compõem o largo espectro da categoria dos controles constitucionais** (PEREIRA, 2010, p. 213. Grifos próprios).

Assim, do controle surgiriam as seguintes consequências: 1º) contenção e bloqueio do poder porque está sujeito aos mecanismos de freios e contrapesos; 2º) a realização de responsabilidade impede a arrogância dos parlamentares; 3º) integração e consenso entre autoridade e povo, bem como fundamenta a participação do cidadão no Estado. O sistema constitucional de controle é dotado, assim, de uma multifuncionalidade particular, que não se reduz a determinismos prévios, mas se constrói de acordo com a norma a ser garantida (PEREIRA, 2010).

Mas isso não aniquila a importância do controle parlamentar, porque

a ausência de dita sanção não significa que tais controles sejam privados de todo e qualquer momento cominatório. Em todos eles, o momento do *juízo*, ou seja, da inspeção, da análise, da aferição da atividade controlada antecipada, caso constatada a inadequação, o momento de *ajustamento* em que deverá ser proposto o retorno à compatibilidade constitucional do comportamento. **Todo controle pressupõe, assim, no mínimo, a pretensão de ajustamento, a ser aplicada nos casos em que se constata uma incompatibilidade.** A diferença, que não deixa de ser uma razoável diferença, está no fato de os controles jurídicos suscitarem uma sanção dotada da capacidade de ser jurisdicionalmente exequível, ao passo que os controles políticos contam apenas com sanções políticas carentes, portanto, dessas características. De todo modo, **ainda que políticas, serão sempre sanções e sempre passíveis de aplicação, representando em todos os casos um critério de ajustamento, de correção, sendo, enfim, um momento cominatório. Por outras palavras: em todas as hipóteses já um**

juízo que, verificada a incompatibilidade, desvela a possibilidade da imposição de mudança, de ajuste (PEREIRA, 2010, p. 213. Grifos próprios).

Faz-se o alerta de que não é possível sustentar um conceito único de controle, tendo em vista a heterogeneidade dos seus meios, a diversidade do que pode ou não ser objeto e, especialmente, as particularidades dos instrumentos e institutos em que o controle se manifesta. Quer-se ter o cuidado de não taxar o controle social, o parlamentar ou o jurídico como expressões orgânicas de um órgão, de um segmento social, por exemplo. Prima-se por uma classificação que se caracterize funcionalmente e não eminentemente por um critério orgânico, embora entenda-se também que determinadas formas predominam em um poder específico. Ainda nesse sentido, Pereira (2010) esclarece que todas as expressões de controle que, de um modo ou de outro, encontrassem motivação suficiente para trilhar estratégias que conduzissem à inspeção e ajuste de atos e omissões irregulares quanto à gestão de temas de interesse público – nomeadamente quanto à gestão do poder institucional – deveriam ser habilitados a movimentar algum tipo de técnica institucionalizada. Este é o ponto crucial que a dissertação busca desenvolver, isto é, identificar qual é a função e quais são os espaços que o controle social irá encontrar para acionar o controle parlamentar quando se falar em violação da boa administração pública.

Há sempre que se ter presente na leitura deste trabalho que o controle se faz necessário sempre que houver exercício do poder que se ligue ao interesse público. Assim, o exercício do poder pressupõe sempre que seja legitimado, isto é, critérios de legitimação. Contudo, “a justificação racional da origem do poder não preenche todas as expectativas de legitimação democrática. Instrumentos e técnicas são essenciais para obstaculizar o uso desvirtuado da autoridade” (CORREIA; LIMA, 2015, p. 515). Isso quer dizer que, “responsabilidade e controle são elementos fundamentais da ordem constitucional democrática porque são fontes legitimadoras das decisões políticas” (CORREIA; LIMA, 2015, p. 515).

Embora se entenda que falar em democracia é falar em controle¹⁷, é essencial garantir a democratização dos instrumentos de controle. Quer-se dizer aqui que também são necessárias as justificações das previsões e técnicas de controle, os seus mecanismos, os institutos, processos que visem atribuir a função de controle à

¹⁷ Como anteriormente referenciado a afirmação de Bitencourt e Reck (2016).

gestão participativa com o objetivo de arejar e fortalecer a administração, agregando-se novos agentes ao círculo tradicional e oficial de controle, a que se acomodam e se acostumam as gestões. É nesse ponto também que o trabalho aqui desenvolvido se vê justificado, pois a proposta é justamente arejar o controle parlamentar por meio do controle social, objetivando-se, além de democratizar o controle, reforçar a própria democracia e Constituição brasileiras, as quais se encontram, diariamente, sofrendo golpes e invasões que caminham para um futuro duvidoso.

De acordo com Pereira (2010) importa ressaltar as potencialidades do controle como vetor de democratização, ou seja, as possibilidades dos institutos de controle constitucional servirem de estímulos ao fortalecimento da vivência democrática, por suscitarem maiores níveis de interesse e de participação nos assuntos públicos, ao promoverem a aproximação facilitada entre esses e o conjunto global de sujeitos constitucionais. Novamente lembra-se que a função do controle, assim, é garantir e resgatar a normatividade jurídico-constitucional que venha a ser afetada, no caso do presente estudo, os atos violadores da boa administração pública.

Ao serem movimentadas as engrenagens do controle e ser cumprida sua função corretiva, reforma-se a situação de lesão à constitucionalidade e, conseqüentemente, de dano ao processo de legitimação, dada a relação de mútua implicação entre ambos. Ou seja, recuperando-se a normalidade constitucional, são igualmente restauradas as condições originárias de legitimação: de uma situação de poder desviante, por exemplo, volta-se à condição de poder legitimado (CORREIA; LIMA, 2015, p. 516).

Ao possibilitar essa amplificação da legitimidade democrática, o controle relegitima o poder, relegitima as condutas ou as “não condutas” públicas ou privadas correlatas ao interesse público quando se reajustam constitucionalmente através da correção e adequação aos requisitos constitucionais.

De acordo com Justen Filho (2013, p. 1184), “o agente estatal é um servo do povo, e seus atos apenas se legitimam quando compatíveis com o direito. Toda a disciplina da atividade administrativa tem de ser permeada pela concepção democrática, que sujeita o administrador à fiscalização popular e à comprovação da realização *democrática* dos direitos fundamentais” (grifos no original). Não obstante, deve-se ir além dos institutos do direito de informação e direito de petição, isto é, mostra-se necessário ampliar o instrumento do controle democrático. Para isso, faz-se indispensável a criação de autoridades políticas e administrativas independentes, autoridades estas que sejam investidas de garantias contra aqueles que detêm o

poder (JUSTEN FILHO, 2013). A partir das constatações do administrativista citado, questiona-se como se dará o controle quando o local de exercício do poder é formado eminentemente por coalizões e mais, como será o controle exercido politicamente pelo Congresso nesses casos? Seria o controle social uma das formas de se tentar fechar os espaços desse controle? São esses questionamentos que se busca trabalhar no desenvolvimento desta pesquisa.

Corroborando o entendimento de Justen Filho, Correia e Lima (2015) entendem que os pontos chaves do controle, como por exemplo, a configuração geral das técnicas, as instâncias e os agentes de fiscalização e controle possuem um déficit democrático “visto que se apoia normalmente em critérios de legitimação que traduzem justificações apenas utilitário-funcionais, restritas majoritariamente ao círculo de agentes oficiais” (CORREIA; LIMA, 2015, p. 516)¹⁸. Isso irá refletir na não busca por uma justificação e legitimação do desenho e da função do controle a partir de critérios democráticos que considerem a participação e a deliberação pública, por exemplo. “Na maior parte dos casos, tal legitimidade se sustenta apenas a partir da afirmação de que sua configuração cumpre em tese certos requisitos técnicos pressupostos e perfaz um desígnio de eficiência” (CORREIA; LIMA, 2015, p. 516). É exatamente sobre isso que se quer investigar, sobretudo, considerando-se as relações entre o Legislativo e o Executivo. Justamente por se ter identificado esse déficit democrático é que se vislumbra um diálogo não apenas possível, mas essencial entre o controle parlamentar, a participação e o controle social. Para superar o déficit democrático, é preciso situar o marco da legitimidade do controle também no quadro conceitual da democracia participativa (PEREIRA, 2010).

A democracia possibilitou uma divisão do monopólio da ação pública onde o Estado passou a dividir, com a sociedade civil, o exercício do poder. Passou-se de uma concepção em que predominava uma sociedade como espaço de realização de interesses privados para uma sociedade em que predomina a ideia de realização dos interesses privados, mas também públicos. Com isso, tanto os mecanismos de poder como os mecanismos de controle tiveram que ser revistos (PEREIRA, 2010).

¹⁸ Questões como independência e autonomia funcional e pessoal podem ser consideradas como exemplos que contribuem para esse diagnóstico de déficit. Tome-se como exemplo a investigação feita pelo Poder Legislativo sobre correligionários que ocupem funções de Ministros no Executivo. Percebe-se que o controle parlamentar fica ainda mais tensionado nesses casos.

Como visto, por se tratar de um Estado de Direito, a Administração Pública acaba por sujeitar-se a múltiplos controles, isso para impedir que ela se afaste dos seus objetivos, isto é, “que desatenda as balizadas legais e ofenda interesses públicos ou particulares” (MELLO, 2012, p. 951). Nesse sentido,

a Teoria Geral do Controle deve, assim, buscar novos contornos globalizantes para além do ambiente exclusivo das relações institucionais entre os poderes públicos e de algumas tendências setoriais e isoladas de incorporação do argumento participativo. O propósito final deve ser o de incentivar uma relação interativa e obrigatória entre os controles dogmáticos e o princípio democrático, capaz de exponenciar a própria dimensão controladora neste último radicada (CORREIA; LIMA. 2015, p. 517).

Isso quer dizer que o Estado deve ter relativizada a sua posição de quase-monopólio dos mecanismos de controle e os cidadãos devem poder contar com um sistema mais eficaz e representativo (afinal, a própria democracia precisa disso), que para além deles franqueie ainda a participação aos demais sujeitos constitucionais (PEREIRA, 2010). Ademais, “[...] o controle, enquanto elemento democrático, ao mesmo tempo limita e legitima, sendo que depende como se conceba a separação de poderes, ela pode ser entendida como um verdadeiro reforço democrático, no sentido de cumprimento e garantia dos direitos chancelados pelo povo em um Estado Democrático” (BITENCOURT, 2013, p. 244-245). É a partir disso que se propõe o diálogo necessário entre o controle social e o controle parlamentar quando a ordem constitucional se deparar com atos violadores da ideia de boa administração pública. Os atos que violam a boa administração pública comprometem a lisura constitucional e, é através do controle, como visto, que se busca relegitimar e reajustar os atos ou omissões que tenham, de alguma forma, desvirtuado o ordenamento.

Assim, considerando-se que o controle dogmático busca precipuamente restaurar a ordem violada e que para isso são necessário mecanismos, formas, institutos e procedimentos específicos e legítimos, para a enumeração dos instrumentos específicos de exercício do controle parlamentar previstos no ordenamento jurídico brasileiro, primeiro é necessário abordar os meios e as classificações dos mecanismos de controle, objeto este que se passa a desenvolver no tópico seguinte.

2.4 Diversidade dos elementos de controle e a sua interdependência

Dentre as funções principais da Administração, quais sejam, prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, o controle ocupa espaço importante e se relaciona com todas as demais funções, de modo a constituir-se em um instrumento indispensável para que sejam atingidos os objetivos previstos por qualquer organização, especialmente pela Administração Pública. Com relação à função de planejamento (previsão), é importante destacar a simbiose entre ambos: o planejamento sem controle da execução dificilmente logra êxito, bem como o controle sem padrões e objetivos previamente definidos não terá como atuar, por falta de objeto (CHIAVENATO, 2000), uma vez que tudo funciona como processos que se retroalimentam.

Ademais, a função controle está presente em todos os níveis de qualquer organização e atua em todos os processos, não importando o momento em que se encontra, seja início, execução ou análise final dos resultados. Assim, a Administração Pública *lato sensu* possui vários postos de comando, cada qual com a sua responsabilidade, a qual é proporcional à altura de determinado posto dentro da cadeia hierárquica que compõe a estrutura administrativa. Dessa forma, o controle é o processo destinado a assegurar que as ações praticadas estão sendo executadas de acordo com o planejado, visando a atingir objetivos predeterminados. Apesar de cada ação ter um objetivo específico, todo e qualquer fim perquirido pela Administração Pública terá sempre como escopo indispensável, a Constituição. Quando os objetivos específicos estiverem contrariando a Constituição, isto é, quando as práticas contrariarem a noção de boa administração, o controle torna-se imprescindível para a restauração da legitimidade constitucional. Megginson (1986) vê o controle como processo de garantir que os objetivos organizacionais e gerenciais estejam sendo cumpridos; a maneira de fazer com que as coisas aconteçam do modo planejado. Até porque, a história testemunhou um aumento de vias de controle àquelas formas tidas por tradicionais, sobretudo, o fortalecimento de mecanismos de defesa da legalidade em detrimento de uma Administração Pública que tende cada vez mais ao gigantismo.

Corroborar tal afirmação o destacado por Leal (2006, p. 46), quando refere que o Poder Executivo tem exercido o seu governo com práticas autoritárias e decisionistas, “tomando de assalto a máquina estatal para com ela levar a cabo políticas de gestão

casuísticas e comprometidas com universos segmentados do tecido social (em regra, os mais abastados)". O autor destaca ainda que esse comportamento de gestão administrativa gera

um insulamento institucional, o qual lhe garante espaço e condições para governar sozinho, como detentor da onisciência capaz de identificar o que efetivamente a população necessita para seu cotidiano, numa franca relação, ou paternalista/assistencialista, em que o dolo para a provocação do mal e da corrupção vem diminuída (como no caso dos governos populistas), ou burocrática-autoritária, fundada nos permissivos normativos que autorizam comportamentos administrativos oriundos exclusivamente da autoridade competente, senhora de todas as coisas e de todos os homens, situação que facilita em muito a livre corrupção e os desvios da finalidade pública. (LEAL, 2006, p. 47).

A partir deste cenário "novos instrumentos de defesa foram acrescentados, aumentando as possibilidades de ação individual e retirando a identificação das técnicas de controle exclusivamente do âmbito dos arranjos institucionais advindos do princípio da separação de poderes" (PEREIRA, 2010, p. 232-233).

Desta forma, tem-se uma variável diversidade de meios de controle que são classificados a partir de elementos que os caracterizam. Apenas a título exemplificativo, é possível mencionar a fiscalização da administração eleitoral, as ações constitucionais de defesa de direitos fundamentais, os sistemas de controle de constitucionalidade de atos normativos e/ou da legalidade de atos administrativos, também as instâncias de controladorias como os Tribunais de Contas e, aqui em especial, o controle parlamentar do governo.

Assim, os elementos que caracterizam o controle possuem algumas classificações, umas já sedimentadas na doutrina, outras, entretanto, como a acima trazida (controle como elemento *fundante*), ainda não tão difundidas. O controle dogmático pode ser classificado, desta forma, quando à natureza (legalidade e mérito), quanto aos agentes (legislativo, judicial, administrativo), quanto ao momento (preventivo ou prévio, concomitante ou sucessivo, subsequente ou corretivo) e quanto aos efeitos (constritivos ou promotores) e ainda quanto à extensão (interno ou externo)¹⁹, podendo variar os elementos que compõem cada uma das classificações

¹⁹ As classificações aqui trazidas são extraídas em sua grande maioria a partir de autores administrativistas que as elencam em suas obras, tais como Marçal Justen Filho, Hely Lopes Meirelles, Celso Antônio Bandeira de Mello.

de acordo com as perspectivas teóricas desenvolvidas pelos autores que classificam o controle dogmático.

A questão que se põe no problema de pesquisa é saber se é possível um diálogo entre controle parlamentar da administração pública, participação e controle social para o acionamento daquele quando se tratar de atos que violem a noção construída de boa administração pública. Nesse ponto, é importante e necessário chamar a atenção para a discussão acerca da possibilidade de se acionar o controle parlamentar por meio da participação e do controle social. Isso porque, retoma-se a questão já trabalhada sobre se para ser considerado controle, necessariamente, deve haver aplicação de sanção²⁰. Como visto, o controle exige que exista em seus mecanismos não necessariamente a aplicação de sanção, mas a possibilidade de aplicação. Essa discussão reporta para a questão dos controles institucionalizados e não institucionalizados. O adendo é necessário porque se entende que a participação social, como anteriormente referido²¹, não se confunde com a noção de controle social aqui desenvolvida. Isso porque a participação pura e simples terá como objetivo a ser alcançado influenciar as instâncias competentes, a fim de que possam, se convencidas, acionar os controles institucionalizados e realizar o momento de ajustamento das condutas supostamente violadoras da ordem jurídica, em movimento de substituição de decisão como anteriormente tratado. É daí que surge a inquietação de se será possível haver o acionamento do controle parlamentar a partir da participação social.

No que se refere ao controle social, o raciocínio é semelhante. Isto é, o controle social pode ser classificado como controle social institucionalizado ou não institucionalizado (aqui estariam incluídas participações sociais como movimentos, protestos, etc.), sendo que aquele prevê, a partir do instituto que irá acionar, seja judicial ou não, aplicações de sanções, a depender do ato investigado, do mecanismo utilizado, etc. A título exemplificativo poderia se pensar no exercício do controle social por meio do exercício do direito de petição (CRFB/88, Art. 5º, inciso XXXIV). Assim, o controle social nesta pesquisa servirá com duas funções distintas: acionar o controle parlamentar seja a partir de algum resultado produzido pelo seu exercício (controle social institucionalizado), seja pela simples manifestação da sociedade (controle

²⁰ Rever item 2.3.

²¹ Também rever item 2.3.

social não institucionalizado)²². Nesse sentido, é interessante a colocação de Pereira (2010, p. 237) no sentido de que “a fim de assegurar a força vinculante das decisões tomadas em sede de processos de controle, será sempre imprescindível a institucionalização de um núcleo procedimental (ainda que mínimo) e das próprias características definidoras da sanção passível de ser aplicada (seja ela *jurídica* ou *política*)”.

Isso não quer dizer que as formas não institucionalizadas do exercício do controle social e a participação social, em si, não sejam relevantes. Busca-se exatamente defender o contrário, isto é, dar a devida importância para tais manifestações da sociedade, enquanto comunidade política. Tanto que se busca identificar a possibilidade de a participação e controles sociais construírem um diálogo com uma forma tradicional de controle, o controle exercido pelo Poder Legislativo. Essas expressões da sociedade servem justamente para confiar transparência e responsabilidade às ações estatais e privadas relacionadas com o Estado, isto é, que tenham relação com o interesse público. Para além disso, contribuem para o direcionamento da agenda política. Pereira (2010, p. 238) destaca sobre tais expressões da sociedade que

ainda que os processos através dos quais eles [para o autor, controles sociais não institucionalizados] se desenvolvem não resultem em decisões vinculantes, a consequência de suas ações e táticas pode também se beneficiar de altos níveis de eficiência, desde que consigam conquistar visibilidade e convencer a opinião pública e/ou as instâncias decisórias. **A sua inexistência implicaria, em grande parte, a falência do princípio do controle na sociedade democrática.** (Grifos próprios).

Além dessas considerações, antes de tratar das classificações do controle dogmático em si, é preciso referir ainda que este controle será analisado muito mais sobre a perspectiva funcional do que orgânica. Isso porque quer-se evitar uma restrição do exercício do controle como uma compreensão estrita da separação de

²² Pereira (2010, p. 238) aduz que os principais atores do controle social não institucionalizado são os meios de comunicação social e os chamados movimentos sociais e que estes são “marcados pela imprevisibilidade de suas manifestações e carecem de força vinculante, na medida em que sua ação não se pauta necessariamente por fórmulas e critérios procedimentais cuja correção e adequabilidade tenham sido legitimados por decisões políticas prévias. Sabe-se, portanto, que sua estratégia prioritária de ação se traduz na conquista da opinião pública a fim de que esta possa mobilizar seus recursos em prol da alteração do *status quo*.” Indicando, outrossim que, “sua lógica operacional gira em torno da tentativa de *influenciar* as instâncias competentes através de processos informacionais não vinculantes, a fim de que elas possam, se convencidas, realizar o devido momento de *ajustamento* de condutas” (Grifos no original).

poderes, tendo em vista já ter-se defendido anteriormente que compete, hodiernamente, uma visão sobre a concepção moderna da separação de poderes, já que o contexto atual presencia relativa fluidez na harmonização entre poderes, isto é, a partir da relativa facilidade com que exercem funções alheias, especialmente, aqui no que toca ao Poder Judiciário e Poder Legislativo.

A vantagem dessa classificação está não apenas em sublinhar que tais controles não são monopólio de um poder específico – apesar de com eles se identificarem com *predominância* –, mas também inserir no universo dos controles dogmáticos aqueles exercidos pela Administração Pública. Além disso, evita o equívoco de basear o intento classificatório na polêmica sobre a possibilidade do ajustamento da conduta controlada configura ou não um dos elementos definidores da atividade de controle, uma vez que essa qualifica como momento inafastável (PEREIRA, 2010, p. 239. Grifos no original).

Nos casos em que mecanismos de controle como controle social e também instrumentos informais de influência política como a participação social por meio de movimentos sociais, por exemplo, possuem exercício significativo, a sociedade exerce suficiente autoridade para impedir que os exercentes de funções estatais se valham das oportunidades geradas pelos cargos ocupados para obter benefícios indevidos ou para adotar condutas ética ou politicamente reprováveis. Justen Filho (2005) destaca um contraponto, isto é, chama a atenção para a ineficiência dos controles sociais ao ponto de serem capazes de produzirem um controle eficiente sobre as condutas dos agentes estatais, citando o Brasil como um exemplo e chamando a atenção para a relevância que tomam os controles jurídicos em contextos de pouca operabilidade dos controles sociais.

Assim, os Estados de Direito, ao organizarem a sua administração, fixaram a competência dos seus órgãos e dos seus agentes, da mesma forma com que estabeleceram os tipos e as formas do exercício do controle sobre toda a atuação administrativa. Dessa forma “a Administração Pública, em todas as suas manifestações, deve atuar com *legitimidade*, ou seja, segundo as normas pertinentes a cada ato e de acordo com a finalidade e o interesse coletivo na sua realização” (MEIRELLES, 2010, p. 696. Grifos no original). Ainda nesse sentido, Justen Filho (2005, p. 733) destaca que “nenhum mecanismo jurídico formal pode gerar a democracia ou substituir a participação popular como instrumento de controle do poder”, sublinhando ainda que

o controle da atividade administrativa depende de instrumentos jurídicos adequados e satisfatórios. Mas **nenhum instituto jurídico formal será satisfatório sem a participação popular. A democracia é a solução mais eficiente para o controle do exercício do poder. A omissão individual em participar dos processos de controle do poder político acarreta a ampliação do arbítrio governamental. Os institutos que preveem a participação popular na atividade administrativa representam, por isso, a solução mais satisfatória e eficiente para promoção dos direitos fundamentais.** (JUSTEN FILHO, 2005, p. 733. Grifos próprios).

É por isso que a grande insistência nesse estudo é sobre os espaços que podem ocupar a participação e o controle social no acionamento do controle parlamentar da administração pública porque se acredita que este exercício configura um meio de retroalimentar a democracia e promover de forma qualificada o controle da gestão pública, evitando-se os desvios e distúrbios da boa administração pública. Nesse sentido, a fiscalização não elimina a autonomia de atuação dos órgãos e poderes públicos, mas assegura à sociedade que os sujeitos ali investidos em suas competências estatais não atuem de forma arbitrária, sem respeito e observância aos ideais democráticos, deixando de se vislumbrar a razão da existência do Estado.

Para se efetivarem esses controles sobre a administração pública, a própria Constituição institui meios de controle dogmáticos (social, parlamentar, jurídico e dentro desses por diversos procedimentos), sobre os quais a doutrina tratou de classificar os meios de controle sob vários aspectos, como se verá a seguir. Assim, primeiramente os controles, quanto à extensão, podem ser **internos** ou **externos**²³. Define-se como **interno** o controle exercido por órgãos da própria Administração, enquanto que o controle externo é aquele efetuado por órgãos alheios à Administração (MELLO, 2012). O artigo 74 e incisos da Constituição brasileira de 1988 prevê expressamente o controle interno, aduzindo que as três esferas de poder deverão manter de forma integrada, sistema de controle interno, elencando a sua finalidade própria. Justen Filho (2005, p. 740) define o controle interno como sendo aquele que “reside no acompanhamento e fiscalização dos atos administrativos por parte da própria estrutura política que os produz”, indicando ainda que “**é a verificação, desenvolvida no âmbito do próprio Poder, da legalidade e da oportunidade dos atos administrativos produzidos pelos seus órgãos e autoridades**” (Grifos no original). Meirelles (2010, p. 699), define o controle interno como aquele “realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada,

²³ Para este trabalho importa o controle externo, tendo em vista que tanto o controle social como o controle parlamentar sobre a administração pública se enquadram na categoria de controles externos.

no âmbito da própria Administração. [...] Interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique”.

O controle **externo**, por sua vez, vem definido pela doutrina administrativista como aquele que “se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado” (MEIRELLES, 2010, p. 699-700)²⁴. Mello (2012, p. 956) por sua vez, é bastante limitado ao conceituar o controle externo, limitando-se a referir que o controle “externo é o efetuado por órgãos alheios à Administração” e que este “compreende (I) o controle parlamentar direto, (II) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta matéria) e (III) o controle jurisdicional”. Justen Filho (2005, p. 745), a seu turno, aduz que “o controle externo consiste na submissão da atividade administrativa à fiscalização exercida por órgãos externos à estrutura administrativa do Estado”. Nesse sentido, o autor refere que

a fiscalização do Legislativo até pode abranger a verificação da regularidade jurídica dos atos praticados [pela Administração Pública]. Na maior parte dos casos, no entanto, a atuação do Legislativo se preocupa com a regularidade *política* dos atos administrativos, assim considerada a compatibilidade da atuação administrativa tanto com a vontade do povo e das instituições não integrantes da estrutura estatal como com a realização do bem comum. A competência fiscalizatória do Legislativo não se destina, usualmente, a produzir julgamento acerca da regularidade jurídico-formal de atos administrativos, diferentemente do que se passa com o Judiciário. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 747-748. Grifos no original).

Assim, elencadas as colocações acerca da classificação interna e externa do controle (controle estatal quanto à relação entre o titular e o destinatário do controle), é possível perceber que a abordagem deste trabalho se limita ao primeiro destaque, isto é, do controle do Legislativo sobre as atividades legiferante e administrativa do Executivo.

Seguindo-se nas classificações feitas pela doutrina, refere-se que a classificação quanto ao **momento** é importante para a presente pesquisa, tendo em vista o

²⁴ O autor faz referência expressa ao que ele denomina de *controle externo popular*, como sendo aquele previsto no art. 31, inciso 3º, da CF/88, o qual determina que as contas do Município (Executivo e Câmara) fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. Entende-se, aqui, que o controle externo popular é o controle social e que este não se limita apenas à possibilidade do referido artigo.

resultado que produzirá o controle parlamentar. Assim, o controle pode ser **prévio**, **concomitante** ou **posterior** ao objeto controlado. Será **prévio** quando se dá antes da realização da atividade principal, momento em que as discussões ainda estão abertas, como, por exemplo, a aprovação de projetos orçamentários (MEIRELLES, 2010). Pereira (2010, p. 241) destaca que os controles **prévios** “ocorrem, normalmente, em estágios preparatórios à atividade principal e viabilizam ao órgão controlador oportunidades de influência em momentos nos quais as decisões ainda se mantêm abertas”, oportunizando assim, reais possibilidades de participação na determinação da conformidade do objeto visado.

Por sua vez, o controle será **concomitante** quando exercitado em tempo real e simultaneamente às atividades controladas (MEIRELLES, 2010). Para Pereira (2010, p. 241-242), serão concomitantes os controles “exercitados *em tempo real e em simultâneo* às atividades controladas” (Grifos no original). O autor destaca, nesse aspecto, que “no contexto do controle parlamentar, [...] agem normalmente por meio das técnicas de ‘interação recíproca’, a fim de fortalecer a posição estratégica do Parlamento em face do Executivo com o redirecionamento das atividades deste”²⁵.

Por fim, serão **posteriores** “todos aqueles de natureza profilática cuja incidência se dá após a constatação de irregularidade de comportamento comissivo ou omissivo” (PEREIRA, 2010), como o controle realizado pelo Poder Judiciário. Isto é, “se efetiva após a conclusão do ato controlado, visando a corrigir-lhe eventuais defeitos, declarar sua nulidade ou dar-lhe eficácia” (MEIRELLES, 2010, p. 700).

No que se refere aos **efeitos**, o controle pode ser **constritivo**, quando incidente sobre comportamentos comissivos, cujos efeitos são os de limitar, paralisar, constranger tais atividades, com vistas a resgatar a normalidade constitucional atacada. Ou, ainda, **promotores**, que são aqueles que visam corrigir situações de negligência e atuam, portanto, sobre comportamentos omissivos (PEREIRA, 2010).

Quanto à natureza, o controle pode ser de **legalidade** ou de **mérito**. O primeiro objetiva “verificar a conformação do ato ou do procedimento administrativo com as normas legais que o regem” (MEIRELLES, 2010, p. 700). Legalidade aqui não significa apenas atender aos preceitos na norma legislada, mas também e principalmente aos

²⁵ Interessante pensar nas reclamações eleitorais *in loco* como exemplo de controle concomitante. No caso das reclamações, ações ou omissões que perturbem o exercício do direito de voto ou a lisura do processo eleitoral e que sejam praticadas seja por autoridades, candidatos ou terceiros, estarão sujeitas aos procedimentos eleitorais específicos de controle concomitante.

preceitos da própria Administração que sejam pertinentes ao ato controlado. Meirelles (2010, p. 701) refere ainda que “o *controle de legalidade ou legitimidade* tanto pode ser exercido pela Administração quanto pelo Legislativo ou pelo Judiciário” (Grifos no original). A diferença reside no fato de o Poder Executivo exercitar esse controle tanto de ofício como mediante provocação, enquanto que no poder Legislativo só se executa nos casos expressamente autorizados constitucionalmente. É interessante notar ainda que pelo controle de legalidade o ato pode ser anulado e não revogado.

Por fim, será de mérito todo o controle que “visa à comprovação da eficiência, do resultado, da conveniência ou oportunidade do ato controlado” (MEIRELLES, 2010, p. 701). O interessante deste controle é que normalmente é de competência da própria Administração, sendo de competência excepcional do Legislativo nos casos expressamente previstos na Constituição, isto é, no seu artigo 49, incisos IX e X²⁶. Justen Filho estabelece que fiscalização de mérito pode examinar requisitos externos de regularidade da atuação. Isto significa dizer, de acordo com o autor, que compete “verificar se todos os requisitos legais procedimentais foram respeitados e se a autoridade administrativa atuou visando à realização dos direitos fundamentais, com observância dos valores democráticos” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 746).

Os postulados acerca das principais classificações dos mecanismos de controle dão substrato para averiguar nos institutos de controle parlamentar de que forma servirão para a manutenção ou a garantia do padrão habilitador da função pública. Dessa forma a criação destes instrumentos e técnicas de controle para as variadas manifestações do poder encontram-se legitimadas no fato de serem obstáculos para o uso desvirtuado da autoridade.

Quer-se, a partir de agora e das premissas fixadas no decorrer deste capítulo, defender a sujeição dos sistemas de controle ao princípio democrático para, assim, democratizar o acesso aos processos de controle. Entende-se que o Estado deve ter diminuído seu quase monopólio dos instrumentos de controle para que o cidadão, enquanto formador de uma comunidade política, possa contar com sistemas de controle mais eficazes e representativos. Isso trará como consequência o fato de os controles se abrirem para a esfera pública participativa. Quer-se, por fim, que isso

²⁶ CRFB/88 - Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

possibilite uma esfera pública capaz de compreender a questão da adequação do exercício das variadas manifestações do poder e que sirva como uma espécie de método estimulante da própria função controladora.

Para ver como tem operado o exercício do controle parlamentar sobre atos do Poder Executivo a partir da influência gerada por meio da participação ou do controle social, pretende-se averiguar por meio de dados reais da atividade legislativa no Brasil após 1988 se ocorre, de fato, manifestação do controle parlamentar sobre atos violadores da boa administração pública a partir da manifestação da participação social (enquanto controle social não institucionalizado) ou da incidência de resultados do controle social institucionalizado.

3 CATEGORIAS DO CONTROLE PARLAMENTAR NO CONSTITUCIONALISMO BRASILEIRO

A fim de explicitar a vertente do controle da Administração Pública exercida pelo Poder Legislativo, necessário se mostra a abordagem individualizada de cada um de seus instrumentos de exercício intentando a dividir e classificar os mecanismos em categorias que guardem relações do objeto a ser controlado. Não obstante, a proposta tratada neste momento retoma os postulados fixados anteriormente sobre as balizas que norteiam os assuntos retratados no trabalho e, a partir de um panorama pragmático, indica o início das discussões a serem debatidas e trabalhadas na sequência.

Assim, parte-se da colocação do Poder Legislativo dentro do cenário de controle da Administração Pública²⁷ para então demonstrar faticamente como tem operado o exercício desse controle e como tem se realizado a sua relação para com outras instâncias de controle, no caso, o controle social e também como tem – e se tem – influenciado a participação popular no seu exercício.

Nesse caso, a conjectura se estabelece considerando-se também as complexas relações postas sobre o modelo representativo de democracia. Contudo, não se romantiza tal espectro do exercício democrático e concorda, por exemplo, com Salgado (2012, p. 26) quando refere que “a representação política é cercada de ficções e mitos, o que leva tanto a uma insatisfação social em relação ao seu funcionamento quanto a críticas em relação à sua disciplina jurídica”. São exatamente sobre tais elementos que se pretende verificar, na prática representativa, como se dão as relações entre representantes e representados quando o recorte se tratar da função de controle.

Por fim, a noção de categorias será construída a partir da noção de função que irá se estabelecer partindo dos postulados luhmannianos (2002) e que são desenvolvidos na sequência.

²⁷ Lembrando que neste trabalho a administração pública controlada pelo Legislativo diz respeito ao Poder Executivo (em uma visão de administração pública *stricto*), tendo em vista que o próprio Legislativo compõe a estrutura da administração pública em uma percepção *lato*.

3.1 O Poder Legislativo e o seu papel de controle da Administração Pública

Considerando-se, portanto, as premissas fixadas acerca do controle, adentra-se, neste momento, na abordagem do controle parlamentar propriamente dito. O Estado Constitucional e Democrático de Direito deve ser o parâmetro de atuação dos agentes políticos, e mesmo públicos, como gênero, nos moldes estatuídos pelos campos da legalidade, responsabilidade e soberania popular militante.

Assim, para uma melhor didática, dividem-se os instrumentos de controle, constitucionalmente previstos, a partir da ideia de função exercida pelo Poder Legislativo relacionada com o controle das funções desenvolvidas pelo Poder Executivo. Isso significa que primeiramente é preciso ter presente as funções que podem ser exercidas pelo Poder Legislativo e também pelo Poder Executivo. As formas de controle disponíveis ao Poder Legislativo irão se estabelecer a partir de como ocorrem o grau de manifestações das suas funções. Contudo, é necessário frisar que essas manifestações se darão dentro da função máxima e objetivo deste trabalho, que é a função de fiscalização e controle. Isso significa que o Poder Legislativo pode exercer o controle, em relação ao Poder Executivo, não apenas quando este estiver agindo ou se omitindo na sua função típica de administrar, mas também quando se manifestar na atipicidade de legislar, por exemplo.

Dentro dessa função de fiscalização e controle, é preciso lembrar que o controle parlamentar (embora entenda-se ser um só), possui dois vieses: um caráter político, para o controle exercido através dos mecanismos que serão objeto deste trabalho e que anteriormente já foram citados e, um segundo caráter técnico, para o controle de natureza contábil, financeira e orçamentária, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União²⁸.

Assim, dentre as funções do Poder Legislativo de legislar, fiscalizar e controlar, e julgar, quando se destacar a função legiferante por parte da Administração Pública (Poder Executivo), destacam-se os meios de controle conhecidos como i) aprovações e autorizações específicas para a prática de atos pelo Poder Executivo; ii) sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitarem de sua competência regulamentar ou

²⁸ Como o objeto de estudo é o controle exercido pelo Poder Legislativo Federal, os Tribunais de Contas dos Estados não entram no objeto de análise, embora no âmbito estadual, o Poder Legislativo também exerce o controle por meio das Assembleias Legislativas.

dos limites da delegação legislativa²⁹; iii) controle político ou preventivo de constitucionalidade³⁰.

Por sua vez, os mecanismos de controle e participação previstos como i) convocação de autoridades para prestarem informações³¹; ii) requerimentos escritos de informações³²; iii) audiências públicas³³; iv) as comissões parlamentares e as comissões parlamentares de inquérito³⁴ ficam reservados para casos em que o objeto de controle não se ligue com os casos acima trazidos e direcionadas, especialmente, para a função de fiscalização e controle do Poder Legislativo. A função de julgamento, por parte do Poder Legislativo, reserva-se na figura constitucional do impeachment³⁵.

De acordo com Silva (2010, p. 139),

quando se fala em funções do Poder Legislativo, está-se pensando nas funções que se atribuem aos órgãos desse Poder. Esquemáticamente, podemos dizer que as funções fundamentais do Poder Legislativo são a de representação, a de legislação, a de legitimação da ação governamental, a de controle, a de juízo político e a constituinte.

Como se percebe, todas as funções do Poder Legislativo se destacam num viés de afirmação democrática, isso pois, “se formos buscar no recesso da história a explicação e os fundamentos do Poder Legislativo, poderíamos até dizer que todas as suas funções são funções de controle, porque ele se desenvolveu como órgão de representação destinado a controlar o poder do soberano” (SILVA, 2010, p. 139). Ou seja, é nesse sentido que se desenvolve o papel do Poder Legislativo no controle da Administração Pública, como um Poder com funções e objetivos claros.

Essas funções do Poder Legislativo devem ser reforçadas em períodos políticos em que predominam as práticas autoritárias e decisionistas com as quais o Poder Executivo exerce o governo, tornando a máquina estatal meio de produzir políticas de gestão com objetivos provincianos. Isso evidencia um progressivo afastamento dos objetivos e compromissos determinados constitucionalmente e que, de acordo com Leal (2014, p. 22) se “pode visualizar facilmente na utilização de instrumentos como as Medidas Provisórias, o Orçamento Público, as trocas de favor com o Legislativo³⁶,

²⁹ Art. 49, inciso V, da CRFB/88.

³⁰ MS 23047 MC/DF, Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento 11/02/1998, DJ 14/11/2003.

³¹ Art. 50, *caput*, da CRFB/88.

³² Art. 50, §2º, da CRFB/88.

³³ Art. 58, §2º, inciso II, da CRFB/88.

³⁴ Art. 58, §3º, da CRFB/88.

³⁵ Art. 51, inciso I, combinado com Art. 52, inciso I, ambos da CRFB/88.

³⁶ Essas relações terão espaço específico de abordagem no último capítulo.

as pressões simbólicas e reais de verbas e recursos para o Judiciário, etc”. É pela reunião dessas razões que o trabalho se preocupa com o estudo das formas de controle exercidas pelo Poder Legislativo, justamente por se ter a consciência do papel democrático fundamental deste Poder. Contudo, ao se acrescentar ao objeto de investigação a possibilidade do diálogo entre a participação, o controle social e o controle exercido pelo Poder Legislativo como forma de reforçar o ambiente democrático, busca-se, então, demonstrar como e porque esse diálogo pode ser aproveitado, entre outras coisas, para minimizar os possíveis espaços de desvirtuamento do próprio controle parlamentar, pelas razões típicas de sistemas presidencialistas, que terão espaço de abordagem no terceiro capítulo.

Assim, para ser possível a identificação de se há espaços de atuação da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar, mostra-se essencial que se abordem os mecanismos de controle disponíveis ao Poder Legislativo, para se averiguar onde e de que forma a participação e o controle social podem ou não se manifestar.

“A função de controle³⁷ pelo Poder Legislativo cresce na proporção em que aumenta o domínio do Poder Executivo sobre o processo legislativo” (SILVA, 2010, p. 150). Segundo Pacce (2014, p.378), “os princípios e normas que orientam o exercício da função administrativa são a representação da vontade popular materializada pelo poder legislativo, ou seja, a atividade administrativa está limitada por princípios constitucionalmente previstos e pelo atendimento e satisfação dos interesses públicos”. É desse contexto que se percebe a importância do exercício do Controle pelo Poder Legislativo como espécie de elemento retroalimentador, isto é, efetivador da democracia, concretizando-se assim o movimento dos *checks and balances*, ainda tão essencial ao Estado Democrático de Direito.

Por meio do controle parlamentar, é possível fiscalizar a atividade administrativa, corrigindo-se eventuais desvios que levem à violação de direitos individuais ou do interesse público. Ainda, o controle parlamentar impõe que a Administração Pública exerça sua função de modo transparente e sem arbitrariedades, ou seja, esse controle se concretiza, também, como uma função preventiva (MEDAUAR, 2012, p. 16).

³⁷ CRFB/88, Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.

É nessa busca por transparência e não arbitrariedade que se investigou como tem operado o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre a Administração Pública e como tem sido a consideração da participação e do controle social nesses mecanismos. Dentre os mecanismos dispostos ao Poder Legislativo para que exerça o seu controle sobre a Administração Pública, alguns deles serão eminentemente deliberativos, tanto que alguns autores nem os consideram como instrumentos de controle e, por conta da sua especificidade, não comportam a manifestação do controle social. Exemplo disso são as aprovações e autorizações específicas para a prática de atos pelo Poder Executivo³⁸, que são feitas por meio das leis autorizativas. Por meio desse instrumento não se editam regras de fundo, mas servem para a função de autorizar, de permitir que o Poder Executivo realize certos atos de forma válida (SILVA, 2010). As conhecidas operações de crédito são uma espécie de ato que necessitam de autorização do Poder Legislativo para serem praticadas pelo Poder Executivo. Sobre isso, concorda-se com Medauar (1990, p. 117) quando estatui que

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

A possibilidade de se alterar, substituir ou barrar a decisão anteriormente tomada se encontra no fato de se o Poder Legislativo deliberar pela não autorização da prática de determinado ato pelo Executivo, este terá de mudar ou abandonar o objetivo que moveu a solicitação de autorização para a prática de determinado ato³⁹.

³⁸ Exemplificativamente o PL 6618/2016 que autorizou o Poder Executivo a criar o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Borborema da Paraíba - IFBPB, por desmembramento do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - IFPB.

³⁹ Exemplo disso foi a MPV 687/2015 que quando cessada o seu prazo de vigência e passada pela deliberação do Legislativo foi alterada, no sentido de dispor sobre a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional – Condecine e prorrogar a vigência de incentivo fiscal no âmbito dos Fundos de Financiamento da Indústria Cinematográfica Nacional - FUNCINES, e a Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, para dispor sobre as taxas processuais sobre os processos de competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica - Cade, autoriza o Poder Executivo federal a atualizar monetariamente o valor das taxas e dos preços estabelecidos pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981; prorroga a vigência de incentivos fiscais previstos na Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993; altera a Lei nº 12.995, de 18 de junho de 2014 e dispõe sobre o processo de investigação de falsa declaração de origem no âmbito da política de defesa comercial; e altera a Lei n.º 4.117, de 27 de agosto de 1962, e revoga a Lei nº 5.785, de 23 de junho de 1972, para dispor sobre a renovação de outorga de serviços de radiodifusão.

Outro instituto do controle parlamentar político é a sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa⁴⁰. Aqui, abre-se ao Poder Legislativo a defesa da sua função precípua de legislar, isto é, de proteger e garantir a constitucionalidade tanto dos regulamentos feitos pelo Poder Executivo como evitar que, em leis delegadas, o seu conteúdo ou forma ofendam a constitucionalidade e ultrapassem os limites autorizados pelo Legislativo. A competência para sustar os atos do Poder Executivo relaciona-se diretamente com outra das atribuições conferidas ao Poder Legislativo, consistente em “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”, disposta no inciso XI do artigo 49 da Constituição Federal. “O ato de sustação também representa uma efetiva medida de preservação da competência legislativa atribuída ao Poder Legislativo, posto que constitui mecanismo de controle de eventual usurpação das funções legislativas” (DALLAVERDE, 2009, p. 7).

Assim, em âmbito federal, são passíveis de sustação, além dos atos que ultrapassem os limites do poder regulamentador, os atos que exorbitarem a limitação imposta pelo Poder Legislativo na autorização da edição das leis delegadas do artigo 59⁴¹, regulamentado pelo artigo 68, ambos da Constituição Federal⁴² (DALLAVERDE, 2009). Uma vez ultrapassados esses limites, tanto expressos na Constituição como nas próprias resoluções de autorização por parte do Congresso, abre-se o espaço para o controle por parte do Poder Legislativo.

Não obstante, alguns instrumentos do controle parlamentar admitem maior possibilidade de interação entre ele e o controle e a participação social, que é o que se busca analisar. Assim, destacam-se como mecanismos do controle parlamentar com maior probabilidade de diálogo com o controle social, isto é, com possibilidade de se acionar o controle parlamentar através do controle ou da participação social, a convocação de autoridades para prestarem informações; os requerimentos escritos de informações; a realização de audiências públicas; as comissões parlamentares e as comissões parlamentares de inquérito e, por fim, o julgamento de crimes de responsabilidade (impeachment). Ainda que os quatro últimos mecanismos de

⁴⁰ Art. 49, inciso V, da CRFB/88.

⁴¹ CRFB/88. Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: IV – leis delegadas.

⁴² CRFB/88. Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

controle sejam os mais popularmente conhecidos, os demais também podem comportar espaços em que o controle parlamentar político pode ser acionado a partir de manifestações da participação ou do controle social.

Como anteriormente referido sobre a ideia de controle de que para se configurar controle não necessita, necessariamente, da aplicação de uma sanção, mas minimamente que haja a possibilidade de sancionamento, no que se refere à convocação de autoridades para prestarem informações e aos requerimentos escritos de informações é interessante notar que, em ambos os mecanismos, existe a possibilidade da aplicação de sanção. Se a autoridade convocada não comparecer para prestar as informações solicitadas, o *caput* do artigo 50 da CRFB/88 ressalta que a ausência injustificada da autoridade implicará na prática de crime de responsabilidade. Ou seja, se não comparecer ou não justificar a ausência, a autoridade estará submetida às sanções relativas aos crimes de responsabilidade (ou infrações político-administrativas). Da mesma forma, a sanção se aplica, com fundamento no artigo 50, §2º, da Constituição Federal, no caso de não haver resposta, no prazo de trinta dias, aos pedidos escritos de informações dirigidas aos Ministros de Estado ou a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, tendo em vista que a CRFB/88 prevê expressamente a possibilidade de encaminhamento desses pedidos pelas Mesas da Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal.

Talvez a segunda forma mais conhecida do controle parlamentar político (depois do mecanismo de julgamento por crime de responsabilidade) e uma das que mais têm chances de se sofrer a influência por parte da participação e do controle social são as Comissões Parlamentares de Inquérito. São um mecanismo muito peculiar de controle. As CPI's, por terem sido bastante restringidas no regime militar, foram prestigiadas pela Constituição vigente, a ponto de receber poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, conforme determinado pelo artigo 58, §3º, da Constituição Federal de 1988. Medauer (1990) entende que sobre a instauração das CPI's há influência de canais externos ao poder legislativo, como por exemplo as mídias, e estatui que “as disposições legais referentes à Comissões de Inquérito propiciam *meios* para que o Legislativo realize sobre determinadas atuações da Administração Pública, sobretudo escândalos administrativos ou financeiros noticiados pela imprensa” (MEDAUER, 1990, p. 127-128. Grifos no original).

Contudo, como será objeto de abordagem da terceira parte deste estudo, os mecanismos disponíveis para o Poder Legislativo exercer o controle externo da Administração Pública sofrem deficiências que influenciam na real efetividade desse controle, considerando-se aqui que o objetivo principal do controle seja reestabelecer, reajustar a ordem desvirtuada, quando da identificação da irregularidade. Com a CPI não é diferente. Sobre isso, Silva (2010, p. 150-151) estabelece que

um dos problemas mais sérios das comissões parlamentares de inquérito consistia na ineficácia jurídica de suas conclusões, normalmente dependentes de apreciação do Plenário da respectiva Casa ou do Congresso Nacional, que, não raro, as enterrava nos escaninhos das injunções políticas. **A Constituição deu remédio para esse mal, ao dizer: sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores – significando que as conclusões de comissões parlamentares de inquérito são decisões definitivas, cuja executoriedade independe de apreciação ou aprovação de outro órgão.** Nada impede que a comissão, por si, submeta suas conclusões ao Plenário, solicitando-lhe aprovação e providências de sua alçada (Grifos próprios).

Contudo, ainda que a Constituição brasileira de 1988 tenha melhorado os possíveis resultados a partir das conclusões das CPI's, Medauer (1990, p. 128) diz que “permanece a tradição de inoperância, inocuidade, inutilidade dessas Comissões, encaradas com ceticismo quando formadas, diferentemente da reputação desfrutada pelas comissões de inquérito norte-americanas, de modo geral”. Neste momento, serão, portanto, apresentados os números relativos aos meios de controle e a indicação de se houve ou não influência da participação ou do controle social no seu acionamento. Os desdobramentos dos resultados de cada mecanismo de controle serão oportunamente abordados na última parte deste trabalho.

Por fim, como introdução aos mecanismos do controle parlamentar que serão trabalhados, resta a figura do julgamento por crime de responsabilidade ou infrações político-administrativa (Impeachment). Com a figura do impeachment se resguarda ao Poder Legislativo a possibilidade de (des)aprovação de uma das figuras passíveis de julgamento por crime de responsabilidade. É a forma que os sistemas presidencialistas encontraram de submeter, sobretudo, o Presidente da República ao controle direto pelo Poder Legislativo.

Meirelles (2010, p. 738) diz que a função de fiscalização e controle do Poder Legislativo é “ainda insatisfatória, num compreensível desprezo dessa função de controle político-representativo da atuação do Executivo”. Contudo, é exatamente

sobre essa função de controle político-administrativo que este trabalho busca demonstrar a essencialidade e a necessidade de se reforçá-la para se desenvolver a democracia, já que como anteriormente referido a ideia de Bitencourt e Reck (2016), de que falar em democracia é falar em controle, o Poder Legislativo, por si só, remete à ideia de fiscalização e controle daqueles que detém, precipuamente, o poder político. Assim, concorda-se com Andreozzi (1943, p. 14) quando diz sobre a função de fiscalização e controle por parte do Poder Legislativo que a função

não é uma faculdade inferior ou adjacente à de editar leis; pelo contrário, é fundamental e necessária à própria elaboração de leis, a fim de que o Legislativo conheça como funcionam os outros órgãos, sobretudo do Executivo, em relação ao qual exerce amplo controle. Não se pode dizer que essas funções essenciais, que são consequência (sic) da natureza mesma das Câmaras Legislativas, sejam faculdades incidentais e acessórias. Ao nosso juízo, são faculdades fundamentais, transcendentais de amplíssima projeção.

E Meirelles (2010, p. 738) conclui dizendo que “nos regimes democráticos, o povo delega poderes, não só de legislação, mas, e sobretudo, de fiscalização, a seus mandatários nas Câmaras, para que assegurem um governo probo e eficiente”, isto é, “o controle do Executivo pelo Legislativo se desenvolve com três finalidades: ajudar a legislação, supervisionar a Administração e informar a opinião pública sobre o cumprimento da lei” (MEIRELLES, 2010, p. 739). É exatamente nesse ponto que se coloca o cerne da pesquisa. Se tanto o controle parlamentar é ainda essencial para o fortalecimento da democracia, justamente pelo fato de o Poder Legislativo ter recebido essa função quando da delegação dessa fatia de poder por parte do cidadão quando ali representado, muito mais reforçada estará esta representação democrática quando representado e representante puderem dialogar nas suas formas características de controle, aquele no exercício do controle social (tendo como pressuposto a participação social) e este no exercício do controle parlamentar, já que o controle, para produzir resultados com capacidade de se alterarem decisões, intentando reajustar a ordem violada, deverá sempre desembocar em um canal institucionalizado, sendo este entendido, exemplificativamente, como os canais determinados no tempo e no espaço e limitados juridicamente.

Como já referido, as explanações sobre cada um dos instrumentos de controle disponíveis ao Poder Legislativo serão trabalhadas também a partir das considerações de ideia de função. Nesse aspecto, a necessidade de se definir a ideia

de função que guia a abordagem do controle neste trabalho será construída a partir dos postulados de Niklas Luhmann (2002)⁴³, tendo em vista que o autor propicia para a observação da questão, um melhor caminho para se abordar a função do controle dentro dos paradigmas que guiam o estudo, quais sejam, Estado Democrático de Direito e Boa Administração Pública. Assim, a ideia de função que Luhmann se refere é da função do Direito na Sociedade. O Direito teria a função, enquanto sistema jurídico, de estabilizar as expectativas da vida social, isto é, a função do Direito seria reduzir as possibilidades a partir de uma antecipação daquilo que é possível acontecer no futuro. Isso direciona as expectativas na sociedade e do indivíduo dentro dela. Então, essa ideia de função que se apropria na dissertação serve para explicar a função do controle dentro do sistema democrático. Isto é, entende-se a função como um modo de operar que evoluiu em contraste com outros possíveis, estabelecendo uma certa lógica na redução da complexidade (RECK, 2009). A relação que deve ser feita diz respeito à função ocupada pelo controle em cada um dos seus mecanismos. Assim, o controle irá ocupar a função de estabilizador do possível desvirtuamento da ordem jurídica e direcionar as expectativas não só da sociedade, mas também dos indivíduos que se colocam enquanto agentes públicos (políticos ou não).

Tem-se que a hipótese defendida por Luhmann (2002, p. 125) é a de que o “[...] direito soluciona problemas em relação ao tempo” trabalhando, assim e de alguma forma para a redução de possibilidades. Essa antecipação é mediada pela direção de expectativas na sociedade, viabilizando a possibilidade de que essas expectativas sejam comunicadas e reconhecidas a partir do sentido das comunicações.

O direito possibilita saber quais expectativas irão encontrar uma aprovação social e quais não. Dada essa certeza de expectativas, pode-se aguentar os desapontamentos do dia a dia com um alto grau de serenidade; pelo menos, pode-se confiar que suas expectativas não serão descreditas (LUHMANN, 2002, p. 131-132).

Com isso, pode-se afirmar que o controle desenvolve esse papel de limitador de expectativas ainda que existam as frustrações, isto porque a “[...] forma do direito é encontrada na combinação de duas distinções, a saber os modos de esperar cognitivamente/normativamente e o código lícito/ilícito” (LUHMANN, 2002, p. 131). Isso significa que

⁴³ Na obra “El Derecho de la sociedad”.

expectativas são ou não abandonadas quando elas são desapontadas ou são mantidas. Se se antecipa tal bifurcação e, de antemão, decide-se por uma das possibilidades, definem-se as expectativas como cognitivas no primeiro caso e como normativas no segundo (LUHMANN, 2002, p. 133-134).

Entende-se que tais postulados geram consequências importantes para um sistema jurídico. Uma das possíveis consequências é a de que qualquer comportamento pode vir a ser objeto de uma norma jurídica. Para isso basta que tal comportamento seja percebido a partir da lógica lícito/ilícito. Uma segunda possível consequência, e esta tem grande relevância para a temática do trabalho, tem a ver com o deslocamento de possíveis problemas de motivação da ideia de satisfação de uma norma. É aqui que o caráter ou concepção funcional ganha apreço para a lógica desenvolvida nesta pesquisa sobre o controle. Uma concepção funcional de uma norma a torna imune de motivações, conforme prescreve Luhmann (2002, p.135) ao referir que “normas não prometem um comportamento conforme à norma, mas elas protegem aqueles que esperam esse comportamento”. O controle, portanto, serve muito mais para proteger aqueles que esperam um determinado comportamento, em regra, aquele determinado pela norma. Contudo, ainda que para esta concepção trazida as perguntas relativas aos porquês de satisfação serem secundárias ao direito, importam também quando trabalhadas em outros sistemas sociais (moral, por exemplo). Primariamente olha-se a vigência da expectativa independente da possível frustração. Portanto, ainda que não haja satisfação das normas por todos os sistemas, estando o controle imerso ao sistema jurídico, deve proteger aqueles que esperam determinado comportamento por parte de determinados agentes. É o que se desenha ao se pensar sobre a função do controle parlamentar sobre o Poder Executivo quando este atuar de forma a violar noções como da boa administração pública. É óbvio que as previsões constitucionais não garantem que o comportamento daqueles imbuídos do Poder Político as observem. Contudo, uma concepção funcional da norma irá servir para proteger aqueles que esperam atuações públicas pautadas nas determinações normativas. Por fim, é ainda necessário referir que essa função é de estabilização da própria expectativa, isto é, não estabiliza a sociedade, mas sim a expectativa.

Retomando a questão do poder, os postulados anteriormente fixados dão conta de informar a unicidade do Poder Político enquanto manifestação interna da soberania estatal. Por conta disso possuirá algumas características além da unicidade, como a

indivisibilidade e indelegabilidade (CANOTILHO, 1993, p. 183). Contudo, essa perspectiva poderia soar contraditória quando pensada sob a ótica da divisão de poderes, dando a ideia de que haveria vários poderes. A veracidade da afirmação de que o Poder Legislativo é um dos poderes do Estado se justifica ao se pensar que o Poder é uno e o que se dividem são as funções compreendidas dentro dele. Isso impede que se afirme que há quebra da unidade do Poder estatal da mesma forma que impede afirmações de que a soberania estatal seja múltipla. Canotilho (1993, p. 183) explica que

Se se disser que o Poder Legislativo é um dos poderes da soberania, já se aproxima da ideia de que o *Poder é uno*, mas se manifesta por várias *funções*, um centro de que emanam *fluidos de poder*, fluidos de dominação, projeção de tarefas que incumbem ao Estado. Não fora isso, o Poder seria estático. É pelas funções que ele [poder] atua, realiza suas finalidades (Grifos no original).

A partir desta perspectiva, coloca-se a compreensão de que o poder estatal é composto e desenvolvido por três funções: legislativa, executiva e jurisdicional. Estas funções, por sua vez, podem ou não ser desenvolvidas por um único órgão (caso em que haverá concentração de poderes) ou podem ser exercidas por mais de um órgão (nesse caso tem-se a separação de poderes). Canotilho (1993) aduz que o que não pode ser confundido é a distinção de funções com a divisão de poderes. Além da independência orgânica, entende-se ser necessário também uma especialização funcional no exercício do poder político.

É nesse contexto que se situa o *Poder Legislativo*, expressão que, na teoria de divisão de poderes, exprime duas ideias necessariamente interdependentes: (a) *poder legislativo* no sentido de *função legislativa*, como está no art. 44 da Constituição de 1988 (O *Poder Legislativo* é exercido pelo Congresso Nacional; vale dizer: a função legislativa é exercida pelo Congresso Nacional: aí a *especialização de função*), e (b) *Poder Legislativo* no sentido de órgão ou órgãos que exercem a função legislativa, e é o sentido que está no art. 2º da Constituição de 1988 quando declara que são Poderes da União o *Legislativo*, o *Executivo* e o *Judiciário*, independentes e harmônicos entre si (aí a *independência orgânica*). (SILVA, 2010, p. 138. Grifos no original).

O autor ainda destaca, e nesse aspecto concorda-se com a sua abordagem, que no recesso histórico os fundamentos do Poder Legislativo e também de suas funções são de funções de controle “porque ele se desenvolveu como órgão de *representação* destinado a controlar o poder do soberano” (SILVA, 2010, p. 139. Grifos no original).

Contudo, há que ter sinergia nas operações das distintas funções e nesse aspecto é interessante a colocação feita por Calmon de Passos (1988) ao abordar as influências entre democracia, participação e processo, no sentido de que à semelhança do corpo humano, que possui vários sistemas comandados pelos estímulos oriundos do cérebro e indicando que este também sofre influência quando detectada alguma patologia nos demais sistemas, o sistema constitucional, político e jurídico também possui comandos emitidos de uma visão central e que possui outros sistemas para sua operação. Contudo, uma vez existindo alguma patologia em qualquer dos outros sistemas, se não for controlado e remediado, o emissor de ordens e estímulos também estará afetado. Nesse sentido, “o que existe é uma pluralidade convergindo para uma única realidade essencial: o homem, na sua vivência e convivência” (PASSOS, 1988, p. 83).

Desta forma, para investigar a operacionalidade do controle parlamentar da administração pública e como tem sido o grau de acionamento por meio de manifestações da participação e do controle social⁴⁴, quando se tratar de atos violadores da boa administração pública, selecionaram-se os mecanismos de controle parlamentar previstos constitucionalmente, sendo eles: i) aprovações e autorizações específicas para a prática de atos pelo Poder Executivo; ii) sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitarem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa; iii) controle político de constitucionalidade; iv) convocação de autoridades para prestarem informações; v) requerimentos escritos de informações; vi) audiências públicas; vii) as comissões parlamentares e as comissões parlamentares de inquérito; e viii) impeachment.

Para ser possível uma análise com dados que podem ser consultados e conferidos por qualquer indivíduo que tiver interesse, foram solicitados os registros das informações relativas aos mecanismos de controle diretamente ao Poder Legislativo Federal por intermédio de suas Casas Legislativas. A solicitação foi feita via atendimento do cidadão por meio do canal “Fale Conosco” na Câmara dos Deputados e via “Envie sua Mensagem” no Senado Federal, os quais servem ao cidadão para solicitar informações de acordo com a Lei de Acesso à Informação⁴⁵. O

⁴⁴ Participação no sentido de partilha do poder entre Estado e sociedade e como pressuposto do controle social e este enquanto direito público subjetivo à fiscalização das atividades do Estado.

⁴⁵ O canal “Fale Conosco” da Câmara dos Deputados Federais pode ser acessado por meio do link: https://camara.custhelp.com/app/utils/login_form/redirect/home e para solicitar as informações deve ser

primeiro contato, feito tanto com a Câmara como com o Senado, solicitou dados relativos a todos os mecanismos de controle anteriormente indicados. As respostas observaram o prazo de 30 (trinta) dias previsto pela Lei de Acesso à Informação. As informações solicitadas foram encaminhadas em forma de planilhas *Excel*, com exceção das informações relativas à Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito (CPMI), tendo sido a orientação para que as buscas fossem realizadas diretamente nos sites das Casas Legislativas em razão da extensão de arquivos e dados. No que se tange aos mandados de segurança impetrados por parlamentares no exercício do controle político preventivo de constitucionalidade, as respostas foram no sentido de que os dados deveriam ser consultados junto ao Supremo Tribunal Federal. Feito contato com o STF, foram fornecidos dados sobre todos os tipos de ações julgadas e em julgamento pelo Tribunal, contudo, não sendo possível identificar o número exato de mandados de segurança impetrados por parlamentares⁴⁶. Feito novamente contato, explicando que as informações repassadas não serviam para o atendimento da solicitação, a resposta das informações não foi repassada em tempo de análise.

O intervalo temporal dos dados analisados corresponde ao marco temporal do trabalho, ou seja, atividades desenvolvidas pós Constituição Federal de 1988.

feito um cadastro de usuário. Nele é possível, por exemplo: i) Solicitar informação à Câmara dos Deputados; ii) Enviar mensagem ao seu Deputado ou a uma Comissão; iii) Sugerir um projeto de lei para Banco de Ideias; iv) Manifestar seu posicionamento quanto a fatos políticos ou legislativos; v) Elogiar ou sugerir aprimoramentos para os serviços da Câmara; vi) Reclamar sobre mau funcionamento de atividades da Câmara; vii) Denunciar ilegalidade ou abuso de poder na atuação da Câmara (as denúncias podem ser feitas de modo anônimo). No que tange ao Senado Federal, aos canais de comunicação e participação do cidadão possuem especificidades diversas, sendo: i) a ouvidoria, que recebe críticas, reclamações, denúncias e elogios sobre as atividades administrativas e legislativas do Senado; ii) o “envie sua mensagem”, com o qual, a partir do preenchimento de um formulário, é possível enviar opinião, sugestão, pergunta ou comentário a respeito do Senado Federal, do Congresso Nacional e dos Senadores; iii) a procuradoria especial da mulher, a qual tem a missão de zelar, fiscalizar e incentivar os direitos da mulher; iv) o canal via 0800; v) o atendimento ao usuário do processo legislativo, por meio do qual é possível obter informações acerca da tramitação de matérias e atividade legislativa e; por fim, vi) a assessoria de imprensa, a qual se destina especificamente a responder demandas de jornalistas sobre assuntos institucionais e de administração. Tais canais, no Senado, podem ser acessados por meio do link <https://www12.senado.leg.br/institucional/falecomosenado>. Há, ainda, a possibilidade de obter informações junto ao Senado Federal por meio do canal “Transparência – Lei de Acesso à Informação”, o qual pode ser acessado pelo link <http://www.senado.gov.br/transparencia/formtransp.asp>.

⁴⁶ Os dados a que foi possível ter acesso e que não responderam às necessidades da busca podem ser acessados por meio do acesso ao sítio do STF (www.stf.jus.br), no portal “Estatísticas”, localizado na parte superior central da tela. Na opção “Acervo (acervo atual do STF)” é possível realizar o download da listagem dos processos em “Classes Originárias”. Porém, não é possível a individualização dos processos.

Algumas informações, contudo, contiveram dados relativos a períodos anteriores ao ano de 1988 os quais foram, automaticamente, desconsiderados pela análise por não integrarem o objeto da presente pesquisa. Após o primeiro contato, outros foram feitos, buscando esclarecimentos pontuais junto ao Congresso Nacional, sendo o primeiro e último contatos feitos em 09 de janeiro de 2017 e 09 de outubro de 2017, respectivamente, sendo todos atendidos no prazo legal da Lei de Acesso à Informação⁴⁷.

Desta forma, percorrido o caminho descrito, a Câmara dos Deputados Federais forneceu cinco arquivos contendo informações relativas a requerimentos de convocação de autoridades, disponíveis na base a partir de 1995; proposições de autorizações legislativas a atos do Poder Executivo, disponíveis na base a partir de 1946; requerimentos de informação, disponíveis na base a partir de 1971; projetos de decreto legislativo (PDC) de sustação de atos do Poder Executivo, disponíveis na base a partir de 1990 e impeachment⁴⁸ para o qual foi esclarecido pela Câmara dos Deputados que esta só dispõe de dados compilados somente a partir de 1990⁴⁹.

No que se refere ao Senado Federal, foram enviados cinco arquivos com informações sobre os mesmo mecanismos encaminhados pela Câmara. Contudo, a

⁴⁷ Importante referir que os resultados expressos neste trabalho só poderão ser confirmados se forem respeitadas as informações solicitadas junto ao Congresso Nacional, tendo em vista que as pesquisas de dados envolvem termos de buscas que precisam ser observados quando da sua pesquisa. Os termos de buscas de cada informação estão especificadas quando da análise individual de cada uma. O Senado Federal não forneceu quais foram os termos e parâmetros de buscas utilizados para a coleta dos dados repassados. O contato geral foi feito da seguinte forma: “Necessito de dados como: relatórios que indiquem o número de: 1) Convocação de autoridades para prestarem informações; 2) Aprovações e autorizações específicas para a prática de atos pelo Poder Executivo; 3) Requerimentos escritos de informações (destinados, por exemplo, ao Presidente da República ou à Ministros de Estado); 4) Sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitarem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa; 4) Pedidos de instauração de processo de Impeachment e, por fim, quais as CPI's que foram instauradas pela Câmara dos Deputados Federais isoladamente ou em conjunto com o Senado Federal a partir de 2012, isso, pois no relatório disponível no link (<http://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/POLITICA/439829-CONFIRA-DADOS-SOBRE-TODAS-AS-CPIS-DA-CAMARA-E-CPMIS-DO-CONGRESSO-NACIONAL.html>) há a listagem das CPI's instauradas até 2012 apenas”.

⁴⁸ O material sobre pedidos de impeachment anteriores a 1992 foram coligidos em 14 volumes que se encontram disponíveis para empréstimo ou consulta local na Biblioteca da Câmara, material este que esta pesquisa não fez uso pelo não deslocamento até a Biblioteca, uma vez que as informações fornecidas digitalmente deram conta de suprir as necessidades da pesquisa.

⁴⁹ Foi informado ainda, pela Câmara, outras fontes de pesquisa acerca da temática. Refere-se, outrossim, que as respostas fornecidas pela Câmara dos Deputados, em todos os contatos, guardaram maior organização, explicação, preocupação e completude de informações do que as respostas fornecidas pelo Senado Federal, o que se reflete diretamente na qualidade de leitura dos dados de cada Casa. Isto é, as informações fornecidas pela Câmara possibilitam uma maior e melhor análise enquanto que as limitadas informações fornecidas pelo Senado possibilitam pouca análise e muitas vezes prejudicam determinados pontos da pesquisa.

qualidade e quantidade de informações fornecidas pelo Senado não permitem que seja feita uma análise completa como foi possível realizar a partir dos dados da Câmara, o que irá se refletir na sequência da apresentação dos dados. O Senado observou o período temporal solicitado, qual seja, 1988-2016, sendo que algumas das informações abrangem 2017 porque foram complementadas no último contato realizado. Deve ser observado que tanto nas análises feitas sobre os dados da Câmara como do Senado, a regra será informações até 2016, podendo haver uma variação de alguns dos registros também se referirem ao ano de 2017 em razão de no último contato já terem sido registradas junto ao sistema de cada Casa Legislativa⁵⁰.

É preciso referir que em toda a análise dos dados o norte foi sempre investigar se ocorre a incidência da participação e/ou controle social para o acionamento de cada um dos mecanismos do controle parlamentar analisados. Em ocorrendo incidência daqueles, buscou-se então identificar qual o mecanismo de controle ou de participação refletiu no acionamento deste, com o objetivo de responder o problema que guia esta pesquisa, isto é, qual a função e os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar quando se tratar de atos que violem a ideia de boa administração pública no Brasil Contemporâneo.

3.2 Função legislativa do controle

Dentro da lógica de funções estabelecida, as categorias dos instrumentos de controle que são elencadas no estudo partem exatamente da relação que existirá entre a função que está sendo exercida pelo Poder Executivo e a categoria de mecanismos de controle que poderá ser acionada pelo Poder Legislativo, as quais são construídas a partir das funções possíveis ao Legislativo. Desta forma, quando se destacar a função legiferante por parte da Administração Pública (Poder Executivo), destaca-se a primeira categoria de mecanismos de controle parlamentar, isto é, aqueles meios que visam defender a sua função de elaboração de leis. Assim, os meios de controle que podem ser acionados são as autorizações legislativas ao Poder Executivo; a sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitarem de sua

⁵⁰ Na exposição dos dados, buscou-se manter sempre uma mesma ordem de apresentação, sendo primeiro expostos as informações relativas à Câmara dos Deputados Federais e na sequência as relativas ao Senado Federal.

competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa e o controle político de constitucionalidade.

Buscou-se, portanto, analisar cada um dos mecanismos compreendidos dentro desta categoria, primeiramente relacionado à Câmara dos Deputados e em um segundo momento com relação ao Senado Federal. Adianta-se que nesta categoria os resultados foram semelhantes em ambas as Casas do Congresso Nacional.

Proposições de Autorizações legislativas ao Poder Executivo

As informações relativas a todos os mecanismos de controle disponíveis ao Poder Legislativo foram solicitadas também com a intenção de investigar se em todos eles há espaços de atuação para a participação e o controle social. No que diz respeito ao instrumento de controle em que o Poder Legislativo, por meio de suas Casas, autoriza o Poder Executivo a praticar determinados atos, percebeu-se que o espaço para a atuação da participação e do controle social são limitados e nas informações colhidas junto à Câmara dos Deputados e também ao Senado federal não foi possível identificar motivação oriunda da participação ou do controle social para o seu acionamento. A partir do conteúdo das informações, atribui-se essa limitação de espaços de atuação ao fato de o mecanismo de controle ter como objeto questões estritamente técnicas e formais, como por exemplo, a autorização para a criação de universidades federais⁵¹, canais de denúncias⁵², realizar doações⁵³, pagamento de indenizações⁵⁴, abertura de crédito extraordinário⁵⁵, construção de presídios federais⁵⁶, pavimentação em rodovias⁵⁷, etc., por meio de disposições legais, não

⁵¹ Por exemplo o PL 6513/2013 que autorizou o Poder Executivo a instituir campus da Universidade Federal do Mato Grosso no município de Cáceres.

⁵² PL 6013/2013 que alterou o art. 1º da Lei nº 10.714, de 13 de agosto de 2003, o qual autorizou o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.

⁵³ PL 6644/2013 que revogou a Lei nº 12.442, de 11 de julho de 2011, que autoriza o Poder Executivo a doar aeronave C-115 Buffalo à Força Terrestre Equatoriana.

⁵⁴ PL 331/2003 que submeteu Projeto de Lei que "Autoriza o Poder Executivo a conceder indenização a José Pereira Ferreira".

⁵⁵ MPV 537/2011 que autorizou o Poder Executivo a abrir crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Defesa e da Integração Nacional, no valor global de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais), para os fins que especifica.

⁵⁶ PL 868/2003 que autorizou o Poder Executivo a construir presídio federal de segurança máxima na Ilha da Trindade.

⁵⁷ PL 32/2002 que autorizou o Poder Executivo a realizar as obras de implantação e pavimentação da BR 451/MG.

tendo sido acusados espaços para manifestações da participação e do controle social. Contudo, identificou-se a possibilidade de manifestação da sociedade, enquanto participação e/ou controle social, quando se trata de algum parecer emitido por alguma comissão, geralmente as comissões de Medidas Provisórias. Isso porque nas comissões ocorrem audiências públicas com a possibilidade de participação de cidadãos, sem, contudo, haver relacionamento direto para com a autorização de determinado ato do Poder Executivo pelo Poder Legislativo⁵⁸.

Foram fornecidos, pela Câmara dos Deputados, dados relativos a proposições de autorizações legislativas a atos do Poder Executivo, disponíveis na base a partir de 1946, no total de 6.956 proposições e autorizações. Para a análise foram desconsideradas as informações anteriores a 1988, tendo sido analisadas, efetivamente, o total de 5.575 proposições e autorizações.

No que se refere ao Senado Federal foram fornecidos dados desde 1946 a 2016 totalizando 3.475 proposições de autorizações, tendo sido desconsideradas as informações anteriores a 1988 (1.794). Foram analisadas, portanto, 1.681 proposições de autorizações⁵⁹. Tanto na Câmara como no Senado, foram analisadas, individualmente, cada uma das proposições.

Sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitarem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa

Outro instrumento disponível ao controle parlamentar é a possibilidade de sustar atos oriundos do Poder Executivo que tenham exorbitado de sua competência regulamentar ou que tenham ultrapassado os limites fixados pelo próprio Poder Legislativo no caso de delegação legislativa, conforme disposto no art. 49, inciso V, da CRFB/88.

Nas informações colhidas junto à Câmara dos Deputados Federais foram repassadas apenas 19 sustações de atos do Poder Executivo, no período

⁵⁸ Na busca pelas informações, interessante referir o padrão de buscas utilizado pela Câmara dos Deputados para chegar aos dados fornecidos. A fonte de busca foi no "Sistema de Informação Legislativa – Câmara dos Deputados", tendo como parâmetro de busca textual os termos "[Ementa] contém "autoriza o poder executivo" OU [Explicação da Ementa] contém "autoriza o poder executivo" OU [Indexação] contém "autoriza o poder executivo"".

⁵⁹ O Senado Federal não informou quais foram os termos e parâmetro de buscas utilizadas para coletar os dados no seu sistema.

compreendido entre os anos de 1990 a 2016⁶⁰. Acredita-se que esse contingente não corresponda com a realidade de sustações de atos do Poder Executivo pelo Legislativo. Atribui-se o baixo número de informações colhidas aos termos de busca⁶¹ utilizados pelo servidor que coletou os dados. Contudo, como as informações utilizadas em toda a pesquisa são as repassadas por cada Casa do Congresso Nacional a partir das solicitações feitas mediante os canais de atendimento ao cidadão, trabalhou-se com as 19 sustações informadas pela Câmara.

Dos 19 documentos analisados não houve motivação da sustação por parte de alguma atuação do controle ou da participação social. Da mesma forma, não foi possível identificar se alguma das sustações teve relação com atos violadores da boa administração pública.

Com relação ao Senado Federal foram relacionados 160 procedimentos de sustação de atos do Poder Executivo, dos quais também não foi possível identificar relação com a atuação do controle ou da participação social, da mesma forma com relação a atos violadores da boa administração pública.

Controle político ou preventivo de constitucionalidade

No que tange ao controle político de constitucionalidade, pode ser enquadrado dentro da categoria da função legislativa do controle pelo caráter amplo que este trabalho lhe confere. Desta forma, o controle de constitucionalidade pode ser exercido sobre as proposições legislativas apresentadas, não apenas por seus próprios membros, mas também pelos demais legitimados à iniciativa legislativa, elencados nos artigos 61 da Constituição Federal. Assim, pode ser operado tanto pela Presidência da Casa Legislativa, no caso de rejeição a projetos manifestamente inconstitucionais⁶², como pela Comissão de Constituição e Justiça, quando esta pronunciar-se contrariamente à aprovação de determinada proposição, ante a carga

⁶⁰ De acordo com a Câmara este é o período em que há registros no banco de dados.

⁶¹ A fonte foi o “Sistema de Informação Legislativa – Câmara dos Deputados” e o parâmetro de busca pela pesquisa textual que utilizou os seguintes termos: “[Ementa] contém “susta*” AND “ato*” AND “poder executivo” OU [Explicação da Ementa] contém “susta*” AND “ato*” AND “poder executivo” OU [Indexação] contém “susta*” AND “ato*” AND “poder executivo””.

⁶² Artigos 17, inciso II, alínea “e” do Regimento Interno da Câmara dos Deputados; 48, 11 do Regimento Interno do Senado Federal.

de inconstitucionalidade ou injuridicidade que lhe acomete. Interessante referir que, por vezes, o parecer da referida Comissão possui caráter terminativo⁶³.

Este parecer impede a apreciação da matéria pelo Plenário da Casa. Contudo, pode haver recurso que busque sua apreciação⁶⁴. Não obstante, as Casas do Congresso possuem formas jurídicas de controlar a constitucionalidade de leis, como é o caso das ações do controle concentrado de constitucionalidade e também a exceção ao controle jurídico de constitucionalidade, mas que tem exercício pelos parlamentares, com os mandados de segurança impetrados por eles objetivando a resguardar o seu direito líquido e certo a um processo legislativo constitucional.

Feito o contato com ambas as Casa do Congresso para solicitar as informações acerca dos mandados de segurança impetrados por parlamentares, as respostas foram no sentido de que os dados deveriam ser consultados junto ao Supremo Tribunal Federal. Feito contato com o STF, foram fornecidos dados sobre todos os tipos de ações julgadas e em julgamento pelo Tribunal, contudo, não sendo possível identificar o número exato de mandados de segurança impetrados por parlamentares⁶⁵. Feito novamente contato, explicando que as informações repassadas não serviam para o atendimento da solicitação, as respostas das informações foram repassadas, porém não em tempo de análise.

3.3 Função de fiscalização e controle

Uma segunda categoria dos mecanismos de controle é quando se destaca a função própria de fiscalização e controle por parte do Poder Legislativa. Compõem esta categoria aqueles meios que visam defender aqueles que esperam a observância das determinações constitucionais ou legais. Assim, os meios de controle que podem ser acionados são o Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem

⁶³ Nesse sentido é que dispõe o artigo 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, isto é, terá caráter terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria.

⁶⁴ O artigo 144 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina que, em havendo recurso, a matéria será submetida à apreciação preliminar do Plenário.

⁶⁵ Os dados a que foi possível ter acesso e que não responderam às necessidades da busca podem ser acessados por meio do acesso ao sítio do STF (www.stf.jus.br), no portal “Estatísticas”, localizado na parte superior central da tela. Na opção “Acervo (acervo atual do STF)” é possível realizar o download da listagem dos processos em “Classes Originárias”. Porém, não é possível a individualização dos processos.

informações (REQC); o Requerimento escrito de Informação (RIC); as audiências públicas e as Comissões Parlamentares de Inquéritos – CPI e CPMI.

Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações (REQC)

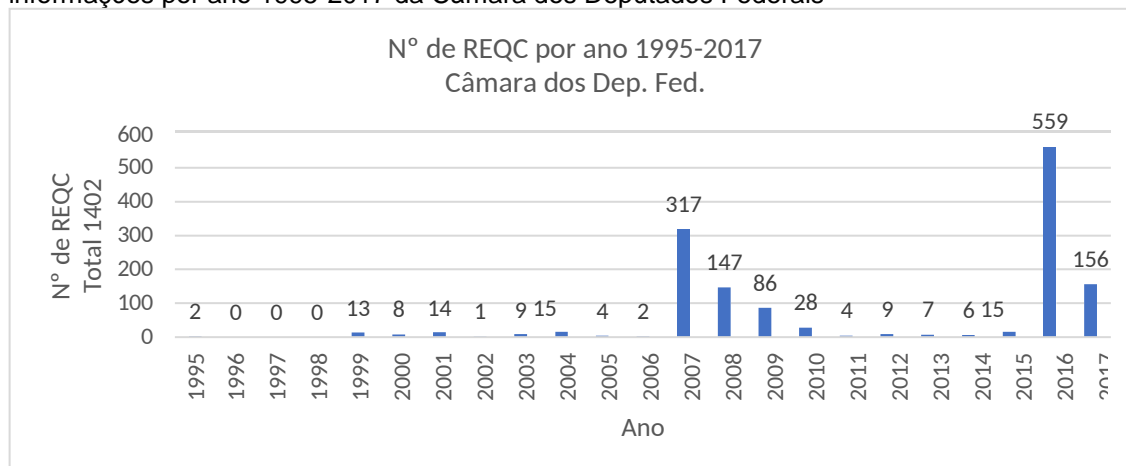
Câmara dos Deputados Federais

Com relação ao instrumento de controle parlamentar de convocação de autoridades para prestar informações, os dados obtidos se referem ao período compreendido entre 1995-2017, tendo totalizado 1.402 convocações⁶⁶ registradas pela base de dados da Câmara dos Deputados. Foram registrados 922 REQC para prestar informações em CPI, enquanto que o restante das convocações se divide entre comissões permanentes, audiências públicas e esclarecimentos em plenário. Interessante notar que as autoridades convocadas podem estar acompanhadas de assessores, ainda que estes não possam interferir no debate⁶⁷. A análise de Requerimentos de Convocação de autoridades para prestar informações (REQC) por ano é ilustrada a partir do gráfico a seguir.

⁶⁶ A fonte de buscas foi o Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados, tendo como parâmetro de buscas textuais os termos “[Tipo/Subtipo da Proposição] está em ('REQ - Requerimento de Convocação', 'REQ - Requerimento de Convocação de Ministro de Estado na Comissão', 'REQ - Requerimento de Convocação de Ministro de Estado no Plenário')” e “[Ementa] contém 'convocação' OU [Explicação da Ementa] contém 'convocação' OU [Indexação] contém 'convocação’” e como termos de busca por numeração “[Tipo da Proposição] = 'req' E [Ano da Proposição] >= 2016 E [Ano da Proposição] <= 2017 E [Pesquisar também nos documentos de origem] = SIM”.

⁶⁷ Apenas a título de informação, sempre que a autoridade convocada preparar a exposição por escrito, deverá encaminhar o texto ao presidente das Casas com antecedência de três dias, para prévio conhecimento dos parlamentares. Da mesma forma, a sessão em que a autoridade comparecer será dedicada exclusivamente a sua explanação e, se necessário, poderá ser prorrogada ou convocada uma segunda reunião.

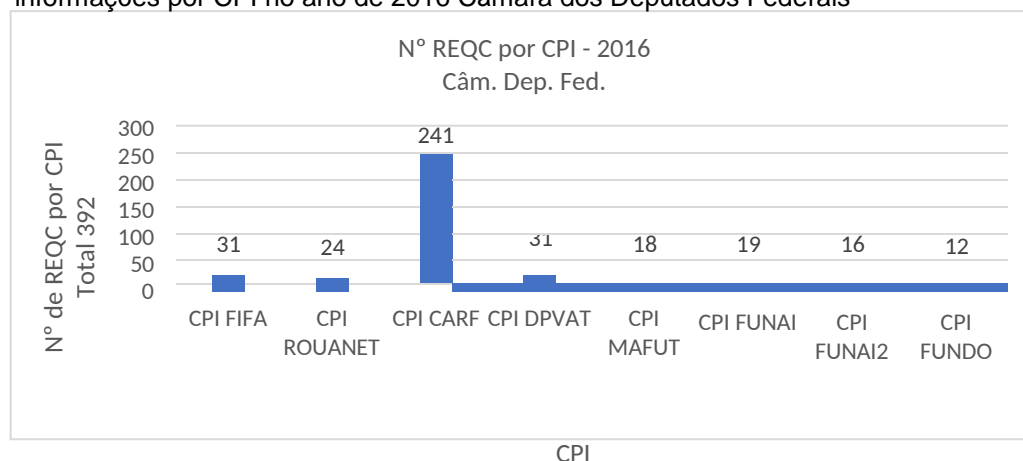
Gráfico 1 – Número de Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações por ano 1995-2017 da Câmara dos Deputados Federais



Fonte: Câmara dos Deputados Federais.

Como se depreende da leitura do gráfico, o ano que registrou mais requerimentos de autoridades a prestar informações foi o de 2016, seguido por 2007. Com relação ao ano de 2007 o alto número de REQC se deve à instalação da “CPI AEREO”⁶⁸, sendo que das 317 convocações, 266 foram solicitadas pela referida CPI. No que se refere ao ano de 2016, dos 559 REQC, 15 tinham relação direta com a Operação Lava-Jato⁶⁹, e 392 foram requerimentos para prestar informações nas CPI relacionadas no gráfico abaixo.

Gráfico 2 – Número de Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações por CPI no ano de 2016 Câmara dos Deputados Federais



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

⁶⁸ CPI instaurada para investigar as causas, consequências e responsáveis pela crise do sistema de tráfego aéreo brasileiro, desencadeada após o acidente aéreo ocorrido no dia 29 de setembro de 2006, envolvendo um Boeing 737-800, da Gol (voo 1907), e um jato Legacy, da América ExcelAire, com mais de uma centena de vítimas.

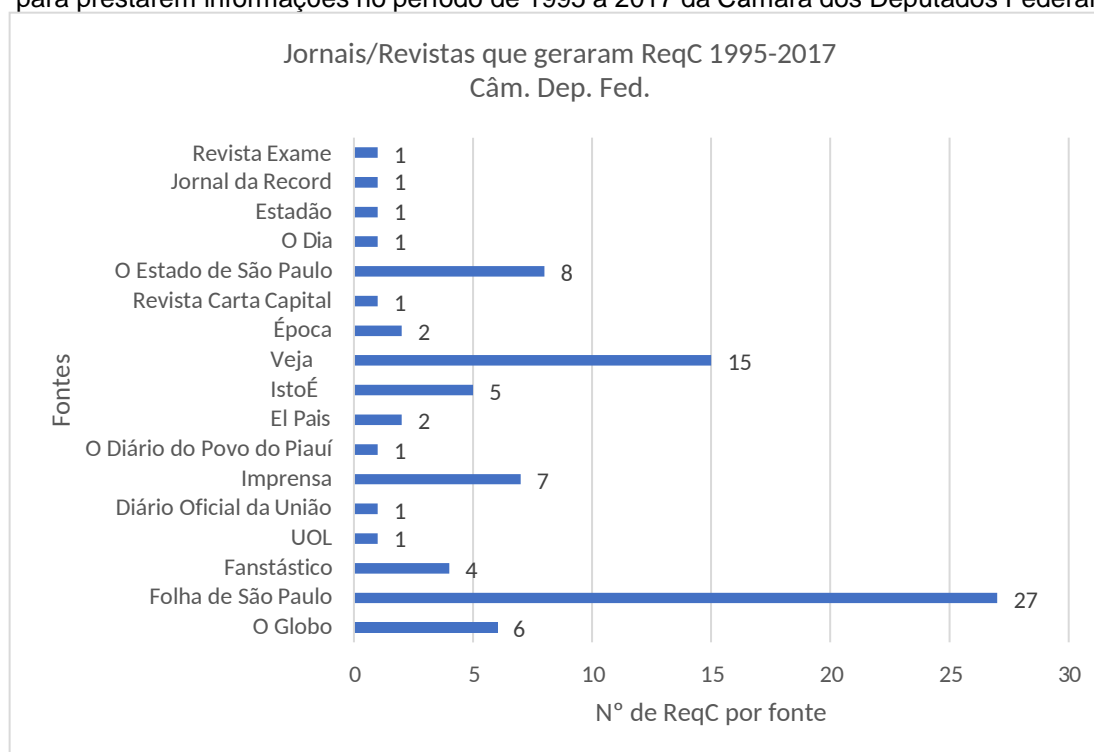
⁶⁹ No ano de 2015 tiveram mais duas convocações ligadas à Operação Lava-Jato.

Das oito CPIs com registros de convocação de autoridades para prestar informações, apenas as CPI FUNAI, FUNAI2 e DPVAT não guardavam relação com atos atentatórios à boa administração pública⁷⁰.

Dos 559 REQC de 2016, 23 diziam respeito a atos violadores da boa administração pública, desconsiderados aqueles relativos as convocações das CPI relacionadas no gráfico⁷¹. No total, em 2016, das 559 convocações, 380 delas tiveram relação com esclarecimentos a serem prestados acerca de atos atentatórios à boa administração pública. Aqui é preciso chamar a atenção para o fato de as manifestações midiáticas estarem compreendidas na ideia de controle social não institucionalizado, o qual compreende a participação social também por meio das expressões de jornais, revistas, etc.

Assim, no decorrer do período analisado (1995-2017), a participação e o controle social tiveram baixa influência na provocação das convocações, como demonstra-se na figura a seguir.

Gráfico 3 – Jornais e Revistas que geraram Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações no período de 1995 a 2017 da Câmara dos Deputados Federais



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

⁷⁰ Os desdobramentos das Comissões Parlamentares de Inquérito no controle parlamentar serão abordados em momento oportuno.

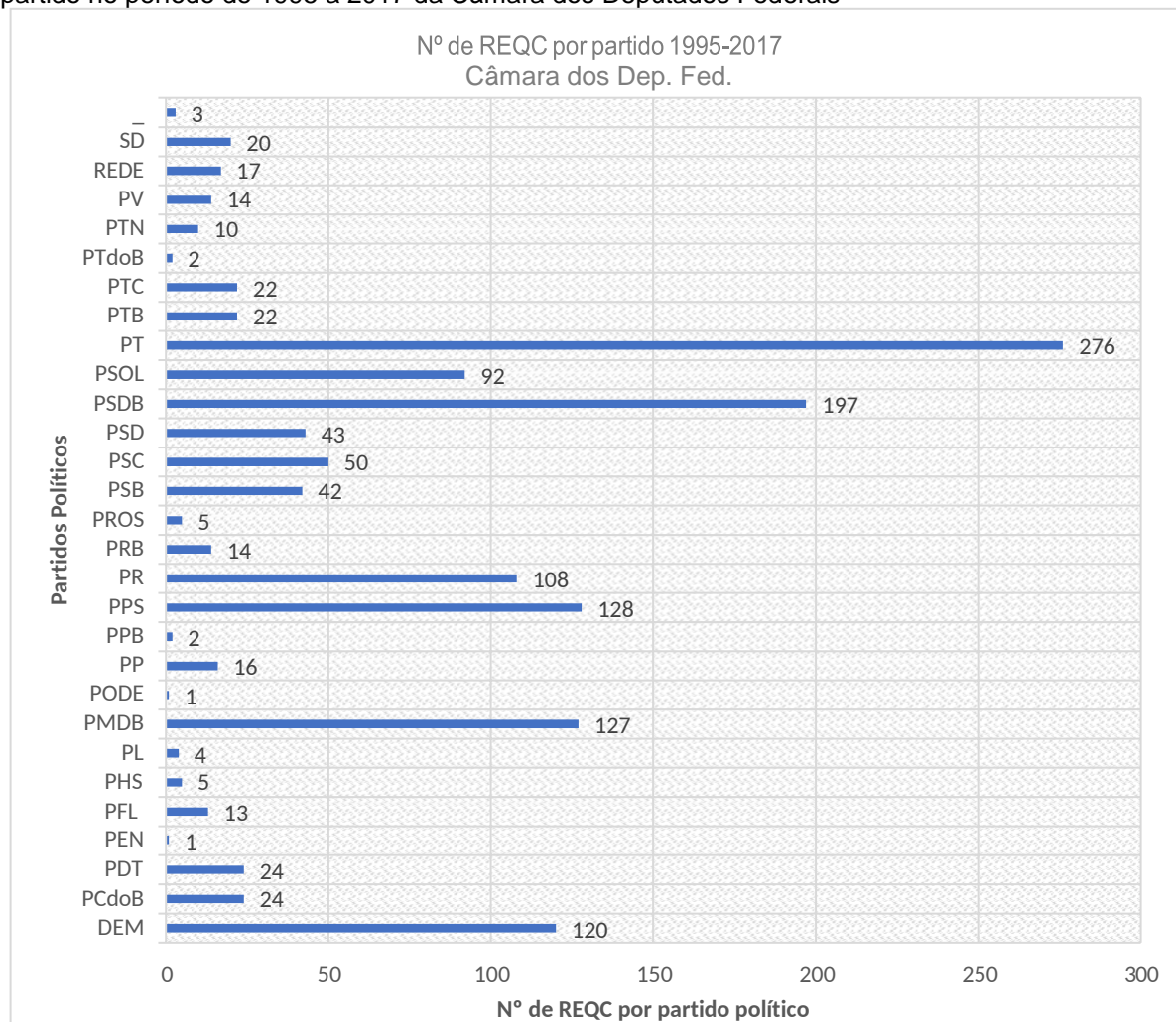
⁷¹ Dos 559 REQC registrados em 2016, 62 eram referentes a “convocação” de sessão solene para realizar homenagens aos mais variados segmentos. Até outubro de 2017 as convocações de sessões solenes para prestar homenagens, no ano, totalizaram 86 convocações.

Não foi possível identificar provocação de cidadãos, organizações da sociedade civil ou movimentos sociais como geradores das convocações de autoridades a prestarem informações nem nos 438 requerimentos relacionados a atos violadores à boa administração pública⁷² (que foi o total de REQC que se relacionaram com atos violadores da boa administração pública no período de 1995-2017), nem nos demais requerimentos. Oito das convocações tiveram origem no pedido de exoneração do ex-Ministro da Cultura (Marcelo Calero) supostamente motivado por pressões ilegais exercidas por Geddel Vieira Lima e uma convocação (do então Advogado Geral da União, Sr. Eduardo Cardozo), a partir dos seus pronunciamentos na defesa do processo de impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff.

No que tange ao número de REQC por partido político, tem-se o Partido dos Trabalhadores (PT) como o que mais requereu convocação de autoridades para prestar esclarecimentos no período analisado, com 276 REQC, sendo 88 apenas em 2016, seguido pelo PSDB com 197 REQC registrados no total.

⁷² De forma exemplificativa o REQ 116/2016 da CPI da Máfia do Futebol que convocou o Sr. Ricardo Stuckert, sócio da Empresa Cinefoto Stuckert Press Ltda ME, para esclarecer denúncias veiculadas na mídia sobre a prestação de serviços ao ex-presidente Lula com supostos pagamentos feitos pela Confederação Brasileira de Futebol – CBF. Ou ainda o REQ 218/2016 da CPI do CARF que convocou o Senhor GERALDO EBLING ENCK, CEO da Evora S/A, para prestar esclarecimentos à CPI do CARF (RCP nº 17/2015), no tocante às "denúncias de fraudes contra a Receita Federal de bancos e grandes empresas mediante supostos pagamentos de propinas para manipular os resultados dos julgamentos referentes à sonegação fiscal pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF.

Gráfico 4 – Número de Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações por partido no período de 1995 a 2017 da Câmara dos Deputados Federais



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Diferentemente dos mecanismos do controle parlamentar anteriormente apresentados, a partir da análise dos dados, percebe-se que os requerimentos de convocação de autoridades para prestar esclarecimentos ou informações pode ser um terreno com mais abertura para a manifestação da participação e do controle social na sua provocação. Contudo, percebeu-se também que, no período analisado, serviram de motivação para o acionamento deste mecanismo de controle apenas reportagens da mídia, impressa ou digital. Outrossim, foi possível perceber que este instrumento de controle é altamente utilizado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

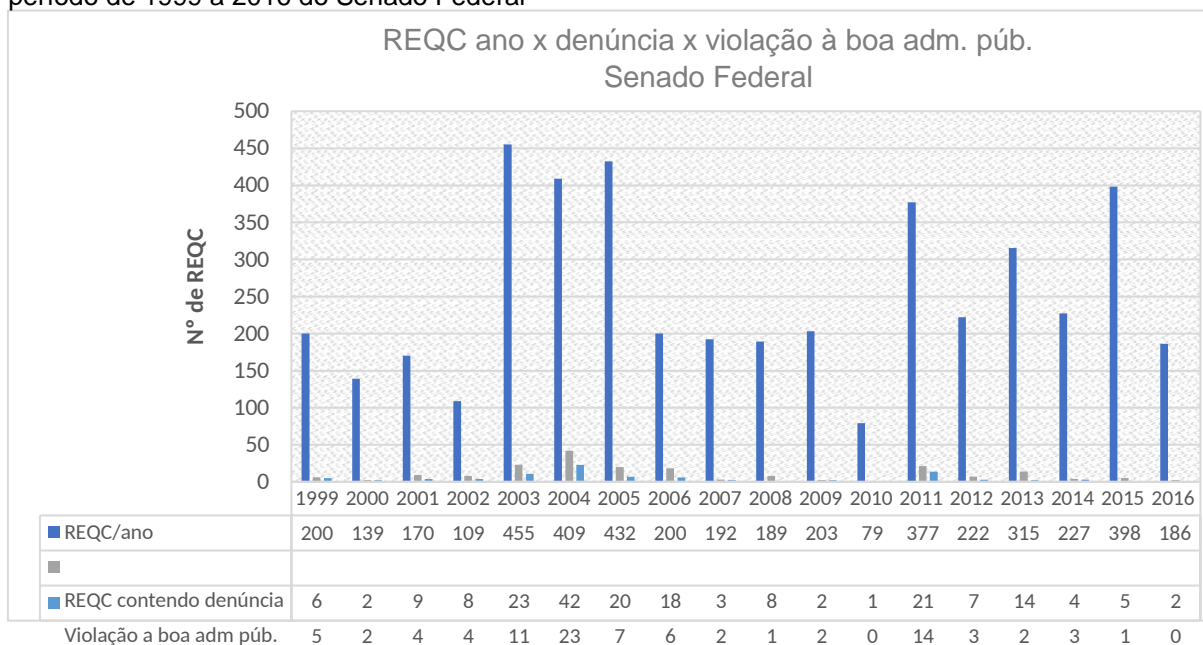
Necessário perceber que as manifestações advindas da esfera pública, seja por meio da mídia ou da manifestação direta de algum cidadão ou por meio dos mecanismos institucionalizados do controle social, ainda assim elas dependem da

iniciativa de algum dos deputados ou senadores para serem convertidas em convocação de autoridades, requerimentos escritos de informações ou até mesmo no requerimento para instalação de CPI.

Senado Federal

No que se refere aos dados fornecidos pelo Senado Federal, foram informados dados relativos ao período de 1990 a 2016, totalizando 4.577 requerimentos de convocação de autoridades para prestar informações. As informações foram filtradas a partir das ementas disponibilizadas, tendo sido selecionadas as que continham as expressões “denúncia” e/ou “denúncias”. Destas, o período resultante correspondeu a 1999-2016, totalizando-se 4.502 REQC neste período e 195 REQC que tinham por objeto alguma denúncia. Destes 195, 90 guardavam relação a possíveis atos violadores à boa administração pública⁷³, conforme se depreende do gráfico a seguir.

Gráfico 5 – Relação entre Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações originados por denúncia e que tinham por objeto atos violadores da boa administração pública no período de 1999 a 2016 do Senado Federal

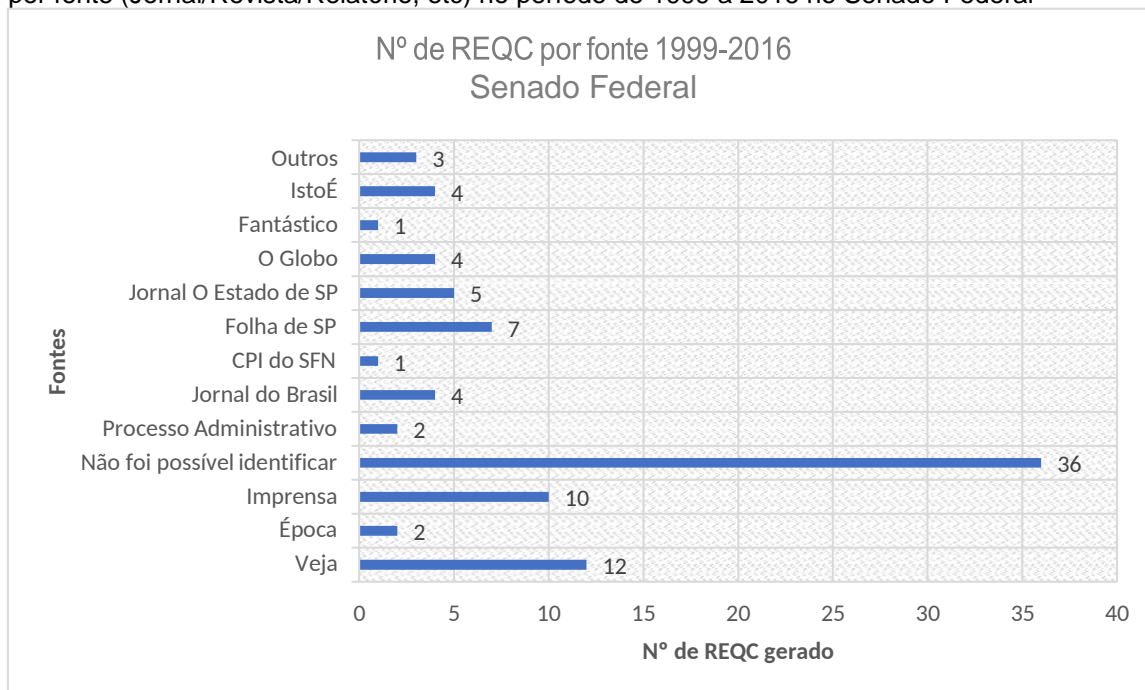


Fonte: Senado Federal

⁷³ Exemplificativamente, o RQS 00540/1999 que solicitava ao Senhor Ministro de Estado dos Transportes informações a respeito das denúncias veiculadas na imprensa a respeito de irregularidades na licitação para a pavimentação de 94 quilômetros da rodovia BR 475, que liga Curitiba a Adrianópolis. Ou ainda o RMA 00049/2011 que requereu a realização de audiência pública com a Comissão de Serviços de Infraestrutura, com a participação do Ministro dos Transportes, Senador Alfredo Nascimento para prestar informações e esclarecimentos sobre denúncias da revista Veja (Edição 2224), relativas a possível esquema de corrupção no Ministério dos Transportes.

As fontes geradoras das denúncias não tiveram manifestação de mecanismo do controle social, destacando-se as manifestações da mídia como maiores geradoras de denúncias e acionamento deste mecanismo do controle parlamentar.

Gráfico 6 – Número de Requerimento de Convocação de Autoridade para prestar informações por fonte (Jornal/Revista/Relatório, etc) no período de 1999 a 2016 no Senado Federal



Fonte: Senado Federal

Não foi possível fazer a leitura dos autores dos requerimentos, tendo em vista que as informações repassadas pelo Senado não disponibilizaram tal informação.

Requerimentos escritos de informações (RIC)

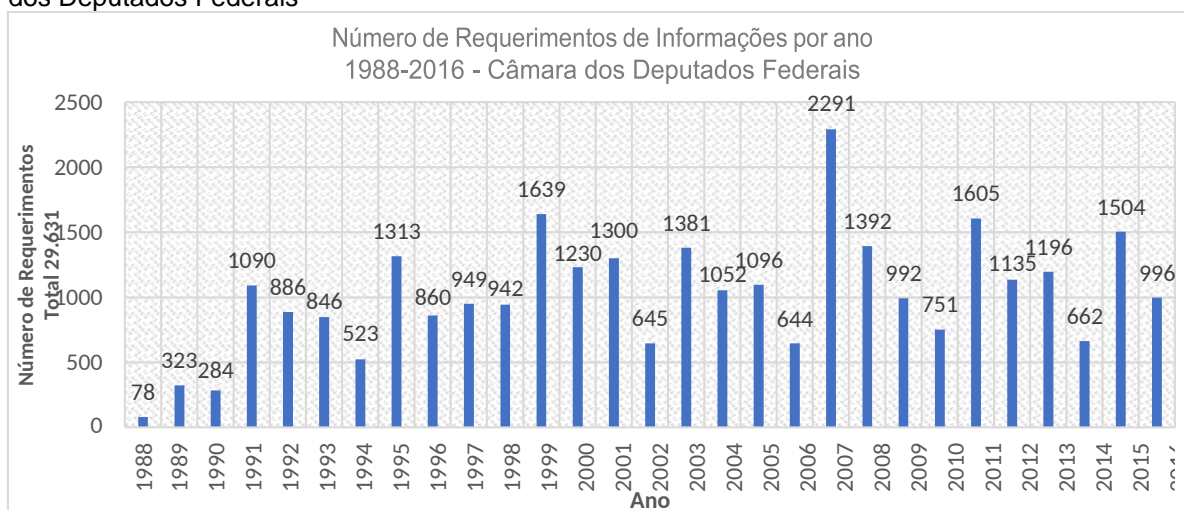
Câmara dos Deputados Federais

Em relação ao mecanismo de controle conhecido por “requerimentos escrito de informação” (RIC) por parte da Câmara dos Deputados Federais, foram coletados 29.766 (vinte e sete mil, seiscentos e sessenta e seis) requerimentos de informações, compreendidos no período de 1971 a 2016. Sendo desconsiderados os requerimentos do período 1971 a 1987 (que correspondem a 135), trabalhou-se com o total de 29.631 (vinte e nove mil, seiscentos e trinta e um) RIC, relativos ao período de 1988-2016.

Desse total, o panorama geral de requerimentos de informação por ano indica que o ano que mais teve requerimentos de informação registrados foi o ano de 2007, com 2.291 RIC, não tendo sido identificado um parâmetro ou fato marcante para o

significativo registro de RIC neste ano. O que foi possível de se observar é que um mesmo fato gerou mais de um requerimento⁷⁴. Não obstante, o ano de 1988 foi o que menos RIC registrados teve, total de 78. O gráfico a seguir representa a leitura de dados com maior exatidão.

Gráfico 7 – Número de Requerimentos escritos de informação no período de 1988 a 2016 na Câmara dos Deputados Federais

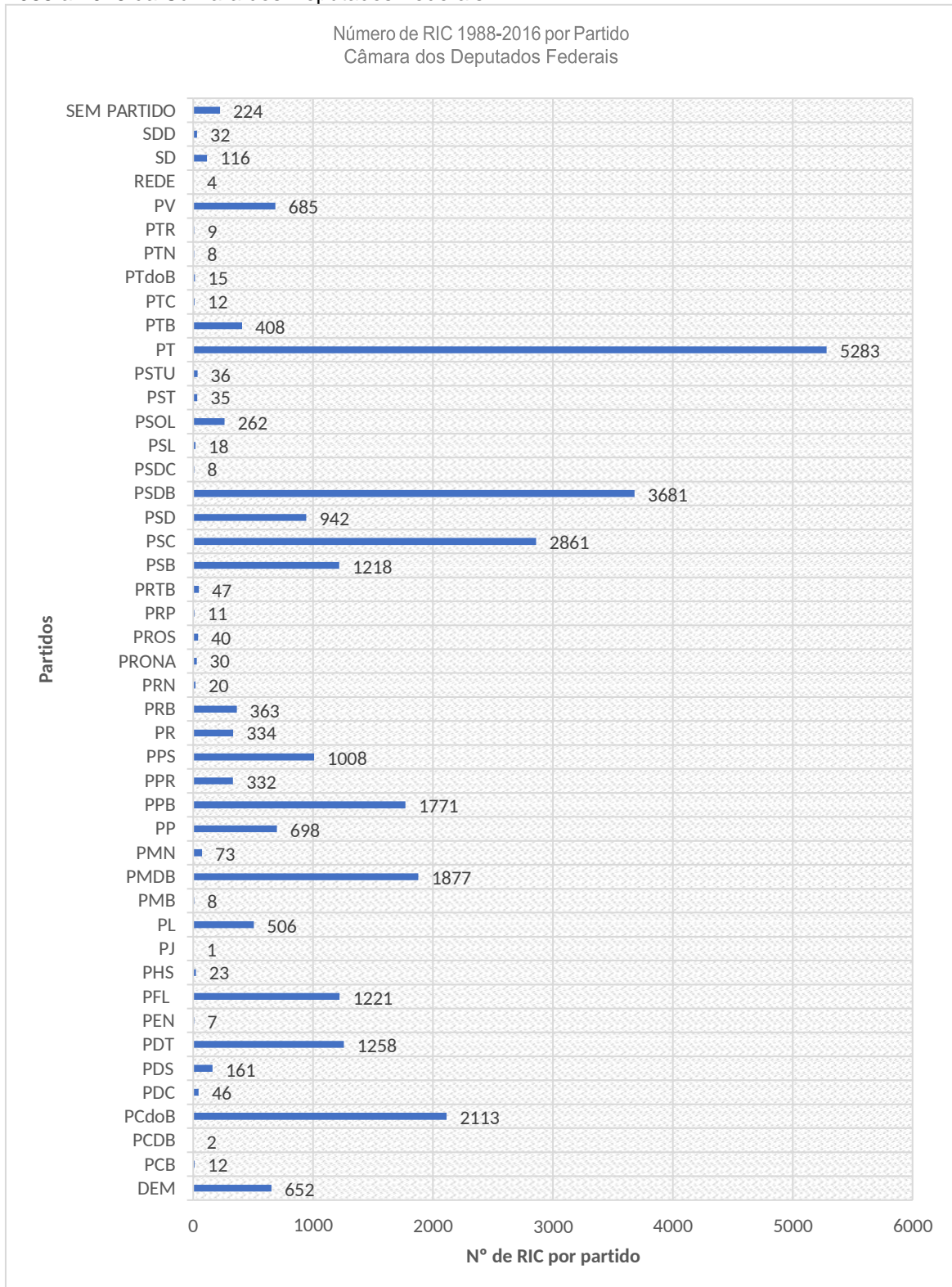


Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Ainda sobre os RIC da Câmara dos Deputados, o partido político que mais assinou requerimentos foi o Partido dos Trabalhadores (PT), com o total de 5.283 (cinco mil duzentos e oitenta e três).

⁷⁴ Como, por exemplo, foram 10 requerimentos para solicitar informações ao Ministério da Previdência e Assistência Social, a respeito dos contratos, convênios e outros instrumentos legais celebrados em favor do município de Tucuruí, estado do Pará, com cópia de inteiro teor dos processos e suas respectivas prestações de contas, relativos aos repasses de recursos nos exercícios financeiros de 2004, 2005 e 2006, todas de autoria do Deputado Wladimir Costa, do PMDB/PA.

Gráfico 8 – número de Requerimentos escritos de Informação por partido político no período de 1988 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais

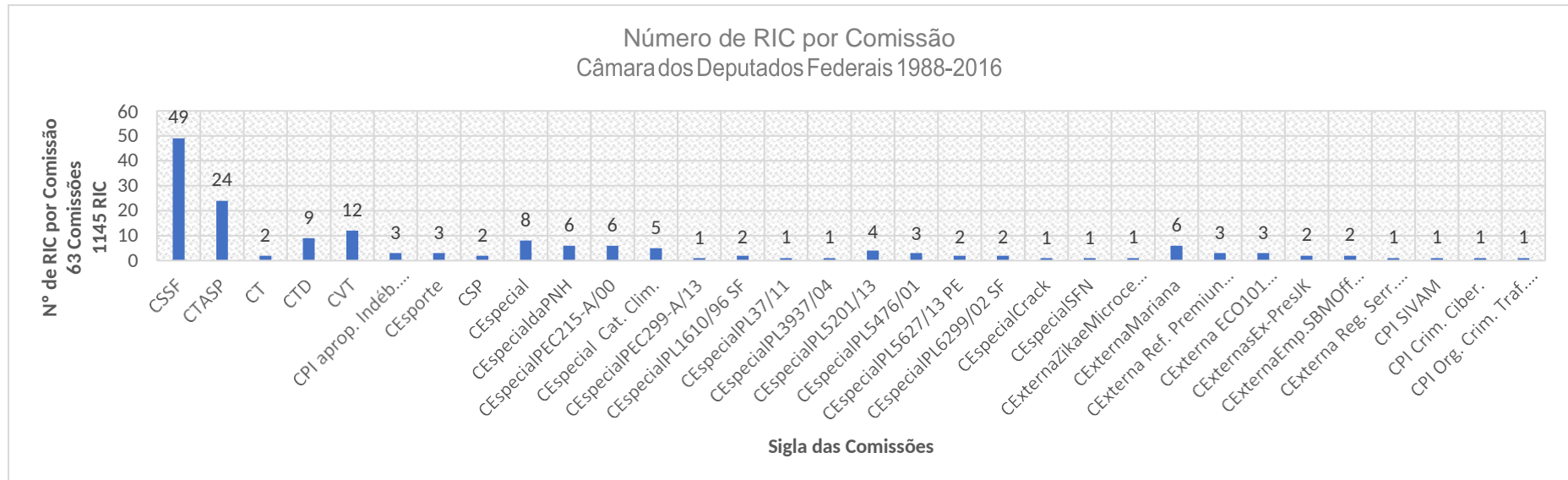
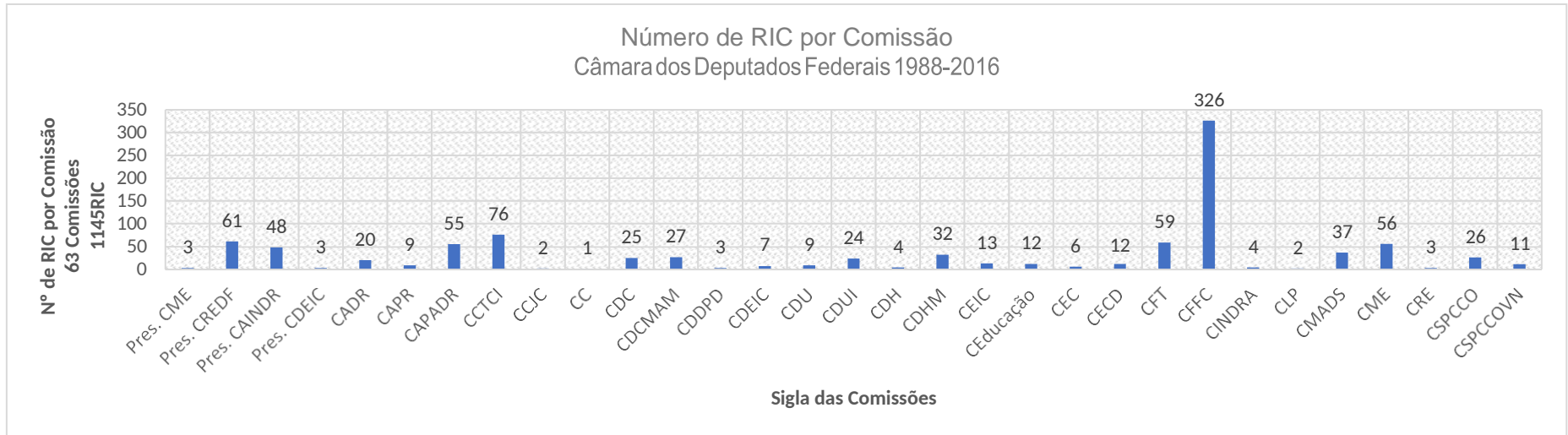


Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Não obstante, tendo em vista que os requerimentos de informação podem ser solicitados não apenas por parlamentares, mas também por comissões, as comissões

da Câmara dos Deputados foram responsáveis por 1.145 (um mil cento e quarenta e cinco) requerimentos de informações, distribuídos entre 63 comissões permanentes, especiais, externas, temporárias e parlamentares de inquérito. A comissão autora de mais RIC foi a de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC), com 326 (trezentos e vinte e seis) requerimentos.

Gráfico 9 – Número de Requerimentos escritos de Informação por Comissão da Câmara dos Deputados Federais no período de 1988 a 2016

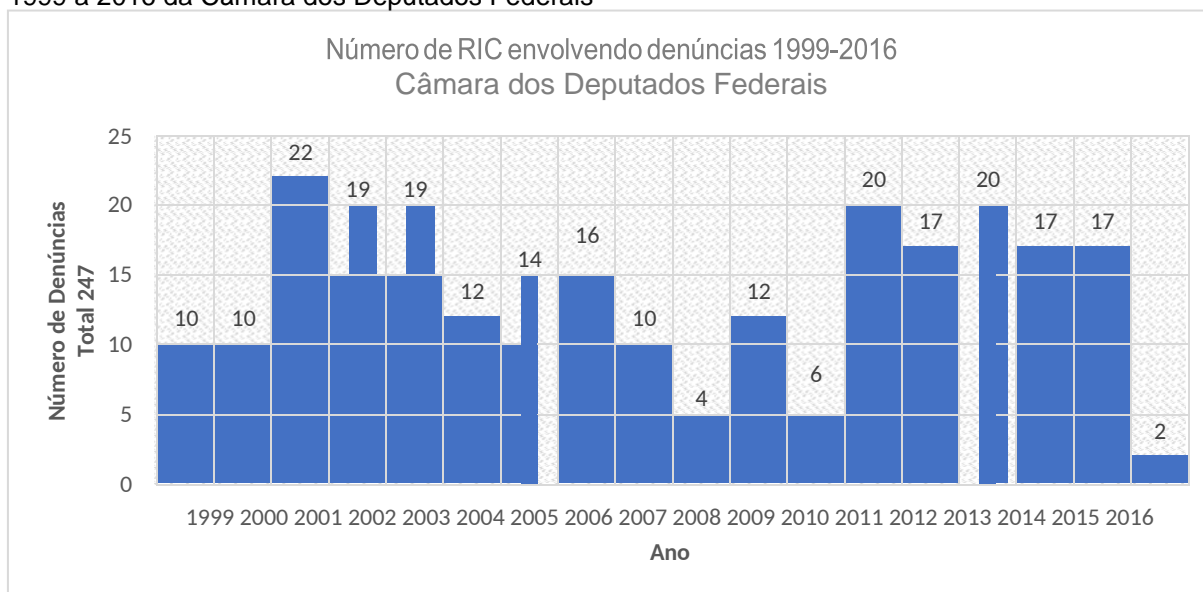


Fonte: Câmara dos Deputados Federais

No decorrer da análise dos dados relativos aos requerimentos de informação foi possível perceber que este é um dos instrumentos do controle parlamentar com alto grau de abertura e espaços para incidência da participação e do controle social para o seu acionamento. Desta forma, do universo total de requerimentos de informação da Câmara, para ser possível uma melhor análise da operacionalidade da participação e do controle social para acionar o controle parlamentar quando da ocorrência de atos violadores da boa administração pública, optou-se por fazer uma filtragem dos RIC que continham em suas ementas a expressão “denúncia” e/ou “denúncias”⁷⁵. A partir de tal filtragem, detectou-se que dos 29.631 requerimentos, 247 (duzentos e quarenta e sete) diziam respeito a denúncias feitas e que geraram a proposição do requerimento.

Nesse aspecto, ao se filtrar o conteúdo por “denúncia” e/ou “denúncias” os dados acusaram RIC no período de 1999 a 2016, tendo sido o ano de 2001 o de maior incidência de RIC que tiveram por objeto alguma denúncia.

Gráfico 10 – Número de Requerimentos Escritos de Informação envolvendo denúncias no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais



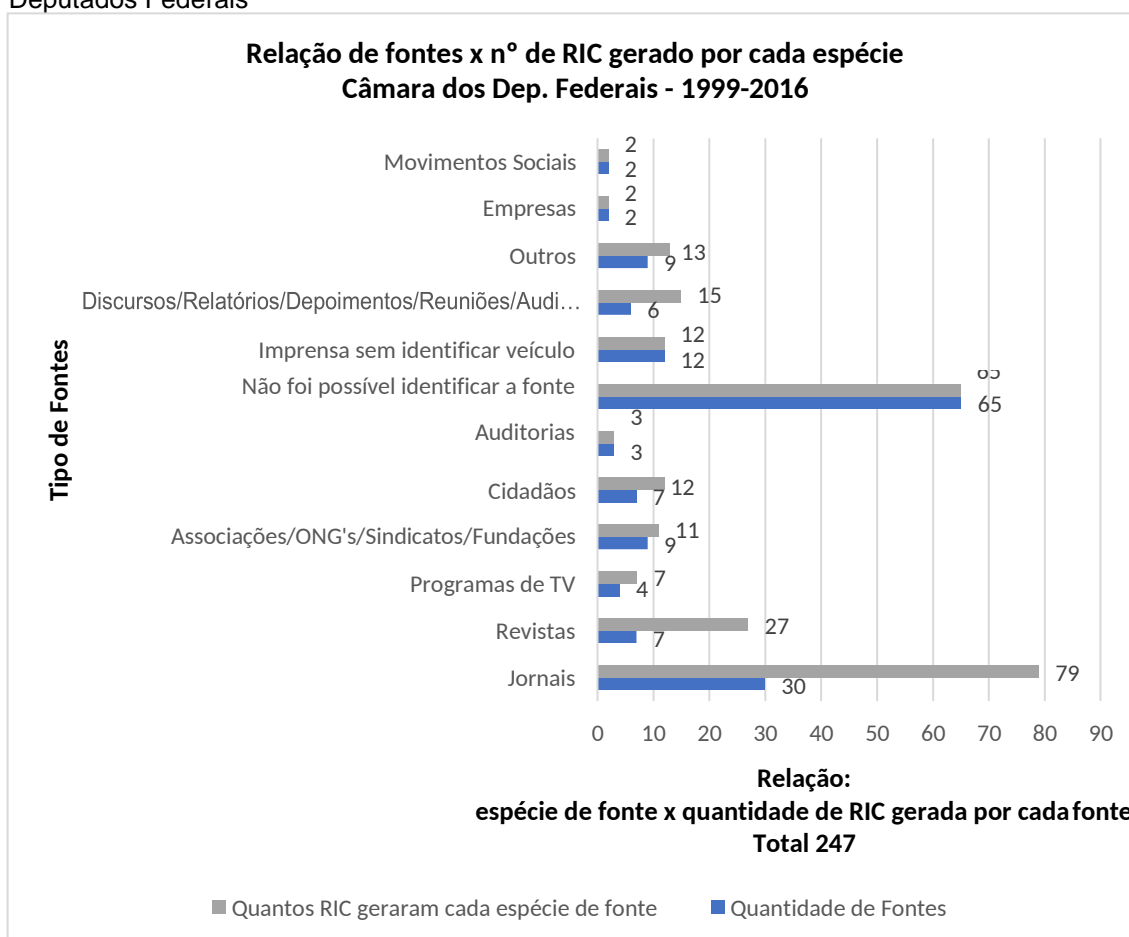
Fonte: Câmara dos Deputados Federais

⁷⁵ Foi feita essa escolha de filtro uma vez não seria possível fazer a análise total dos registros, isto é, não seria possível analisar com qualidade 29.631 requerimentos. Da mesma forma que, no decorrer da análise de todos os dados, foi possível perceber que não havia indicação da manifestação da participação ou do controle social em mecanismos que não tivesse registrada a expressão “denúncia” ou “denúncias”, razão pela qual, como interessava saber se a participação e o controle social estavam acionando o controle parlamentar, este filtro se mostrou satisfatório. Da mesma forma que o universo de 247 RIC possibilita uma análise segura das informações.

É necessário referir que uma mesma denúncia pode originar vários pedidos de informações a órgãos diferentes, como por exemplo os RIC de nº 3864/06; 3865/06 e 3866/06, os quais, a partir de uma mesma denúncia, foram endereçados ao Ministro da Saúde, Procurador Geral da República e Ministro da Justiça, respectivamente.

A partir do levantamento dos requerimentos de informação que envolveram alguma denúncia, buscou-se identificar qual foi a motivação do requerimento sendo possível concluir que neste momento é que a participação e o controle social tiveram importante papel para o acionamento do controle parlamentar exercido por meio do RIC. As principais fontes de denúncias foram reportagens de jornais, revistas e manifestações de cidadãos, conforme demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 11 – Relação de fontes originadoras de Requerimentos Escritos de Informação *versus* o número de Requerimentos gerados por cada fonte no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais



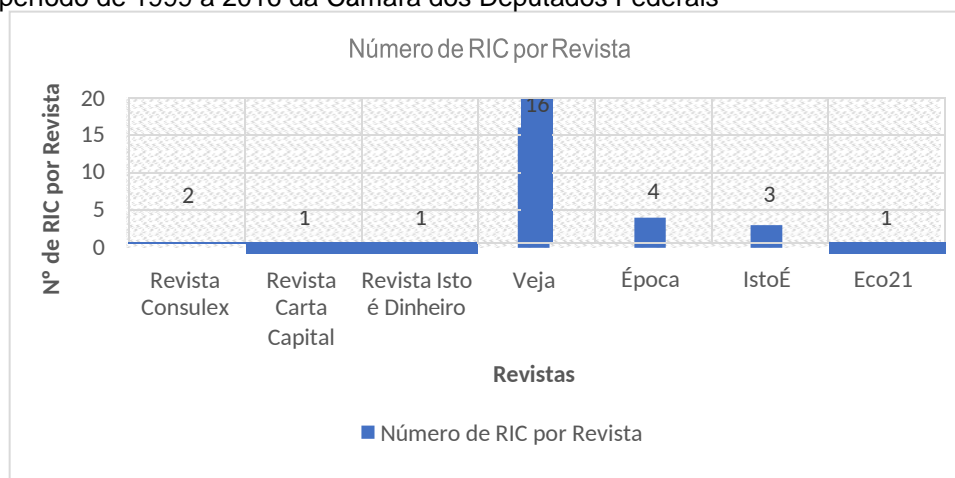
Fonte: Câmara dos Deputados Federais

O gráfico representa os tipos de fontes de denúncia e a relação quantitativa de RIC gerados por cada uma das fontes. Como é possível depreender-se da sua leitura, a fonte que mais acionou o controle parlamentar para a proposição de RIC foi jornal,

na razão de trinta jornais diferentes, os quais geraram, das 247 denúncias, 79 requerimentos de informação. Ainda é possível ilustrar quais os jornais e revistas que mais geraram denúncias originadoras de requerimentos de informação.

Os gráficos da sequência mostram a relação de revistas e jornais, respectivamente, que serviram como fonte acionadora do controle parlamentar⁷⁶ por meio de RIC bem como o número de RIC gerada por cada veículo.

Gráfico 12 – Número de Requerimentos Escritos de Informação por Revista no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais

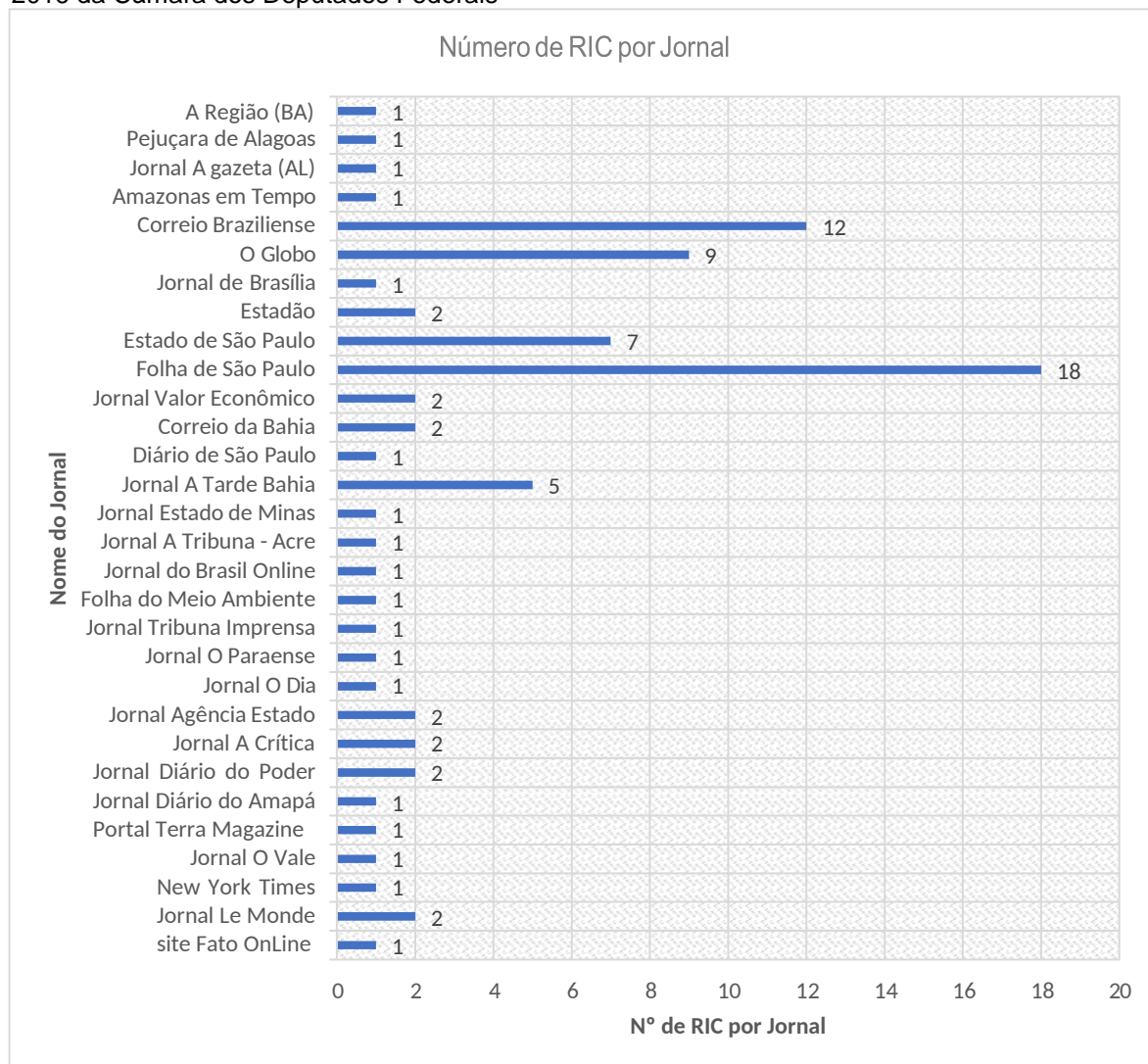


Fonte: Câmara dos Deputados Federais

O gráfico que segue faz a relação com jornais, impressos ou digitais.

⁷⁶ Faz-se o registro, novamente, de que as manifestações da mídia são classificadas como controle social em um sentido *lato*, isto é, não institucionalizado, enquadrando-se na ideia de participação social.

Gráfico 13 - Número de Requerimentos Escritos de Informação por Jornal no período de 1999 a 2016 da Câmara dos Deputados Federais



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Percebe-se, igualmente, que movimentos sociais deram origem a RIC, da mesma forma que associações, ONG's, sindicatos e cidadãos (Quadros 1 e 2).

Contudo, como o objeto da análise buscava além de identificar quais as manifestações da participação e do controle social serviram a acionar o controle parlamentar quando se tratasse de atos violadores à boa administração pública, buscou-se identificar a matéria de cada denúncia, dedicando-se maior atenção às apresentadas por cidadãos, movimentos sociais, associações, ONG's, etc.

Percebeu-se que nem todas as denúncias tinham por objeto atos ou ações que se caracterizassem como violadores da boa administração pública a partir da ideia

fixada no capítulo primeiro deste trabalho⁷⁷. Outros assuntos também foram objeto de denúncia.

No que se refere às denúncias feitas por cidadãos, movimentos sociais, associações, ONG's e sindicatos, dos dois movimentos sociais que ofereceram denúncia, nenhuma delas tinha relação com atos violadores da boa administração pública. Uma das denúncias dos movimentos sociais foi sobre violações de direitos humanos nas comunidades do Rio de Janeiro. O outro RIC originado por movimentos sociais foi do movimento de protesto dos pipeiros de Pernambuco e se refere ao descumprimento de obrigações estabelecido no edital Operação Carro-Pipa, mas que não guardava relação com atos violadores à ideia de boa administração pública.

No que toca às denúncias feitas por cidadãos, dos sete cidadãos que ofereceram denúncia foram gerados 12 RIC, dos quais apenas quatro guardavam relação com atos violadores à boa administração pública.

Quadro 1: Número de denúncias feitas por cidadãos que tiveram por objeto atos violadores à boa administração pública e que geraram RIC na Câmara dos Deputados Federais

Cidadão	Nº de denúncia por cidadão	Objeto da denúncia
Sr. Ayrton Eduardo de Castro Bastos	1	Denúncia feita por cidadão contra auditor da Receita Federal que teria oferecido suborno ao cidadão. Buscava esclarecimentos sobre práticas corruptivas na cúpula da Receita Federal.
Sr. Ozéas das Neves do Nascimento.	4	As 4 denúncias são sobre o mesmo fato, porém endereçadas a autoridades diferentes. Denúncia de superfaturamento na aquisição de viaturas, entre outros aspectos que caracterizam mau uso de recursos públicos, no âmbito do Departamento de Polícia Rodoviária Federal.
Sr. Joel Zeferino	1	Denúncia sobre desvios de recursos, captação fraudulenta e má execução das unidades habitacionais do Minha Casa, Minha Vida no Paraná.
Sr. Sebastião Ferreira da Silva	1	Denúncia do ex-motorista do presidente do BB sobre desvios de valores por parte do presidente Aldemir Bendini.

Das nove associações, ONG's, sindicatos ou fundações foram gerados onze requerimentos de informações, dos quais apenas quatro guardavam relação com atos atentatórios à boa administração pública.

⁷⁷ Vide item 2.1.

Quadro 2: Número de denúncias feitas por associações/sindicados/fundações que tiveram por objeto atos violadores à boa administração pública e que geraram RIC na Câmara dos Deputados Federais

Associações/Sindicatos/Fundações	Nº de denúncia por entidade	Objeto da denúncia
Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional	1	Como essa Comissão de Sindicância foi instalada visando esclarecer e apurar as denúncias de que Escola não estaria sendo conduzida de forma respeitar os princípios da administração pública, e especial, os princípios da legalidade, moralidade e probidade administrativa.
Associação Nacional dos Servidores da Previdência Social	1	Denúncia sobre extinção de cargos da Previdência Social e remanejamento para o Ministério do Planejamento, pela presidência da República, sem estudo técnico ou remodelação da forma de funcionamento.
Grupo Ético dos Funcionários do BB	1	Denúncia sobre fraudes cometidas por dirigentes do BB para beneficiarem a si próprios e promoverem agências que aceitassem participar do conluio para produzir números atrativos de atividade.
Grupo Executivo da Central de Atendimento ao Agricultor, do MAPA.	1	A Denúncia refere-se a presumidos atos contrários à boa gestão da Central de Atendimento ao Agricultor, supostamente praticados com “interesses escusos que norteariam suas atividades” e por administração conduzida por “interesses financeiros, pessoais e políticos” por servidora do Ministério. Refere, também, atos administrativos que contrariaram “todas as normas administrativas regidas pelas áreas de recursos humanos do MAPA e Governo Federal”.

Foi possível verificar que nos requerimentos de informação, quando a denúncia não tiver caráter nacional, como por exemplo, as denúncias oriundas de jornais ou revistas de circulação nacional, há uma maior predominância de denúncias locais por parlamentares oriundos da região ou do estado da denúncia.

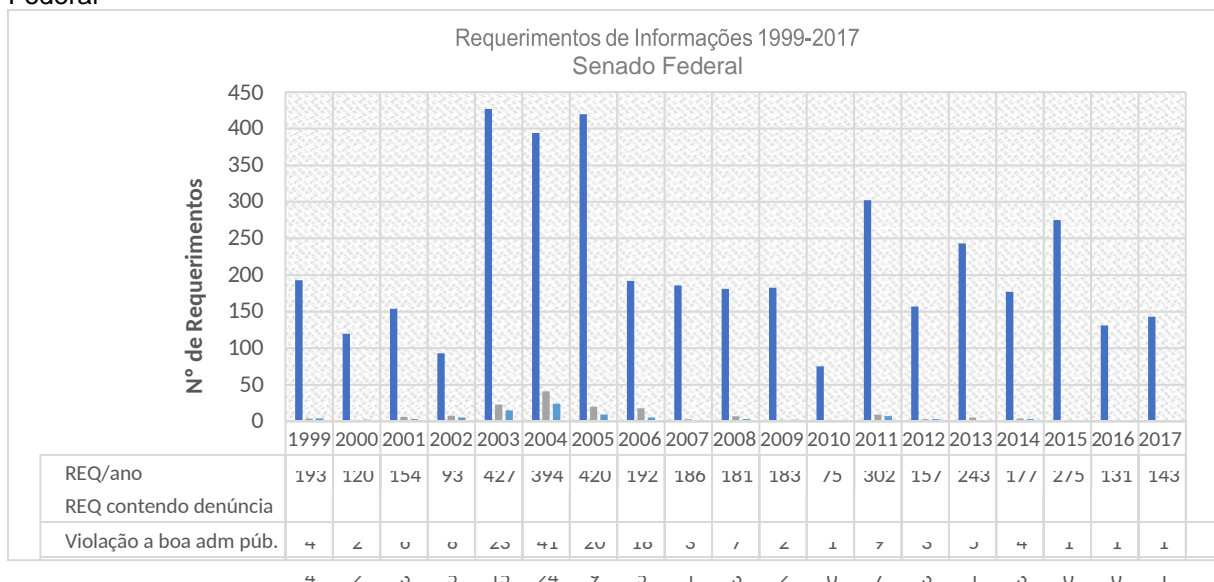
Não obstante, foi possível identificar ainda que a maior parte das denúncias veiculadas pela imprensa e que deram origem a RIC tiveram origem em fontes individuais, isto é, indivíduos que relataram a situação para determinado veículo midiático ou até de operações de órgãos como a Polícia Federal e Ministério Público.

Senado Federal

Foram fornecidos pelo Senado Federal, requerimentos escritos de informação relativos ao período compreendido entre 1999-2017, totalizando 4046 requerimentos, sendo que foram selecionados os requerimentos que continham as palavras “denúncia” e/ou “denúncias” para fazer a filtragem de requerimentos relacionados a atos violadores da boa administração pública. Do total, 159 continham as expressões

selecionadas, os quais foram individualmente analisados e os resultados seguem expressos no gráfico.

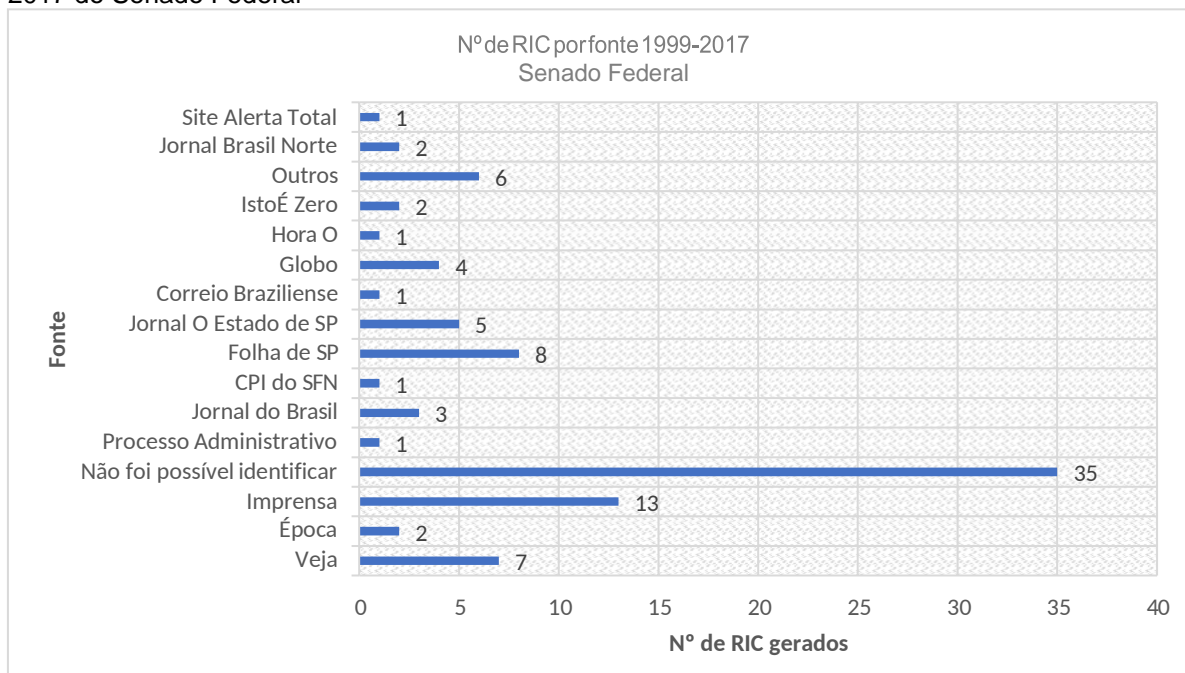
Gráfico 14 – Número de Requerimentos escritos de informação no período de 1999 a 2017 no Senado Federal



Fonte: Senado Federal

Importante referir que os dados fornecidos pelo Senado não permitiram a análise individualizada dos documentos lançados nas planilhas, estando, portanto, a análise referente ao Senado Federal limitada, única e exclusivamente, às informações constantes em cada planilha fornecida. Desta forma a busca pelas fontes que originaram os pedidos de informações também restou prejudicada, tendo um alto índice de requerimentos em que não foi possível chegar a sua fonte, conforme demonstrado pelo gráfico a seguir.

Gráfico 15 – Número de Requerimentos Escritos de Informações por fonte no período de 1999 a 2017 do Senado Federal



Fonte: Senado Federal

Como referido, em razão da impossibilidade da ida à fonte dos requerimentos no site do Senado Federal, por não terem sido fornecidos os endereços eletrônicos de cada um dos dados, nos 35 RIC onde não foi possível identificar a fonte, talvez pudesse ter sido identificada com a permissão de acesso aos links. O mesmo se sucede com os 13 RIC onde apenas foi referido terem sido, as denúncias, divulgadas pela imprensa, sem especificar qual veículo. É possível depreender-se do último gráfico que, dos 159 RIC selecionados, nenhum teve como origem manifestação de algum cidadão, algum movimento social, sindicato, ONG, etc. Contudo, o fato de não terem aparecido tais atores nos RIC analisados não significa que algum dos 35 que não foi possível identificar a fonte não possa ter sido originado por alguma de suas manifestações. Da mesma forma, não foi possível identificar a autoria dos requerimentos, se comissão ou partido político.

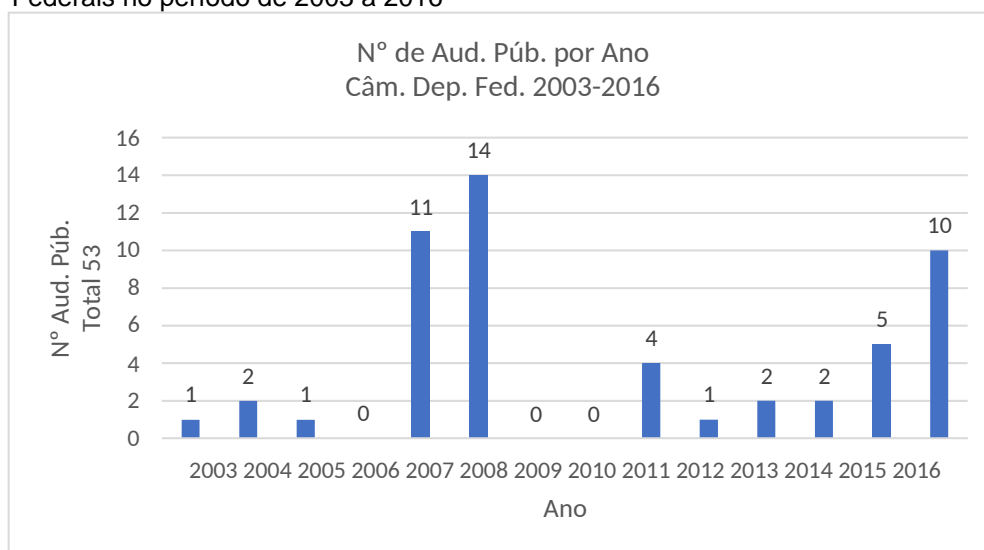
Audiências públicas

Câmara dos Deputados Federais

Foram solicitados registros das audiências públicas realizadas pela Câmara dos Deputados Federais e que versassem sobre temas relacionados à corrupção. Em resposta, foram fornecidos registros referentes ao período compreendido entre 2003-

2016. Não foi possível identificar as matérias de cada audiência pública por falta de informação. Assim, foram realizadas 53 audiências públicas divididas entre o período abrangido pela liberação de informações e segue abaixo representada. Os anos de 2006, 2009 e 2010 não tiveram registros de audiências públicas realizadas, a partir do constante nas informações fornecidas pela Câmara.

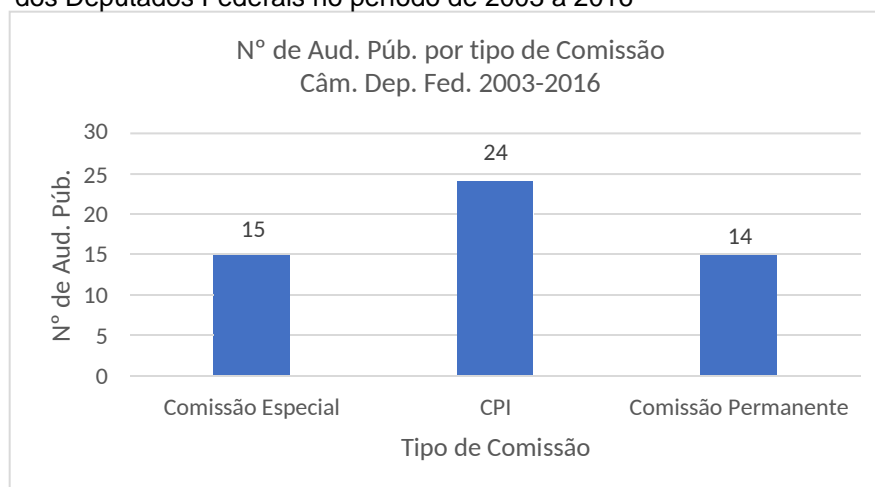
Gráfico 16 – Número de Audiências Públicas por ano da Câmara dos Deputados Federais no período de 2003 a 2016



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Foram realizadas audiências públicas por três espécies de comissões, conforme indicado abaixo.

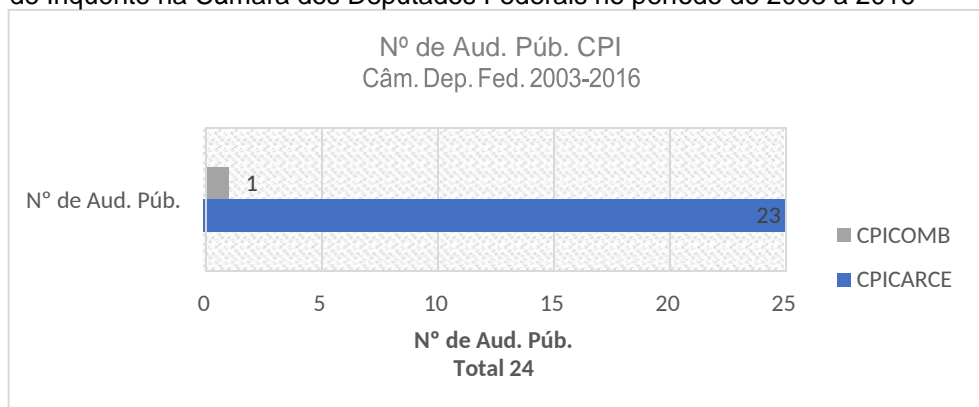
Gráfico 17 – Número de Audiências Públicas por Comissão da Câmara dos Deputados Federais no período de 2003 a 2016



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Das 24 audiências públicas realizadas por CPI a CPI do Cárcere realizou 23 e a e CPI COMB⁷⁸ apenas uma.

Gráfico 18 – Número de Audiências Públicas realizadas por Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara dos Deputados Federais no período de 2003 a 2016

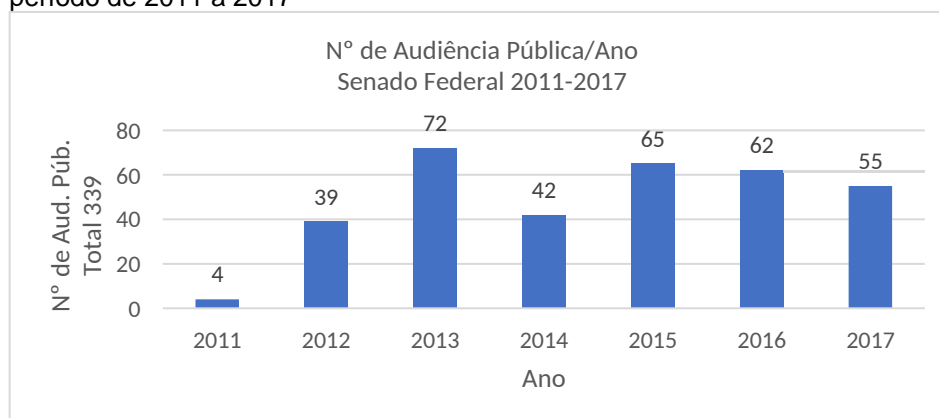


Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Senado Federal

O procedimento foi repetido com o Senado federal e os dados recebidos abrangem o período compreendido entre 2011-2016⁷⁹. De forma idêntica ao que ocorreu com a Câmara não foi possível identificar as matérias de cada audiência pública por falta de informação. Assim, foram realizadas 339 audiências públicas divididas entre o período abrangido pela liberação de informações e segue abaixo representada.

Gráfico 19 – Número de Audiências Públicas por ano no Senado Federal no período de 2011 a 2017



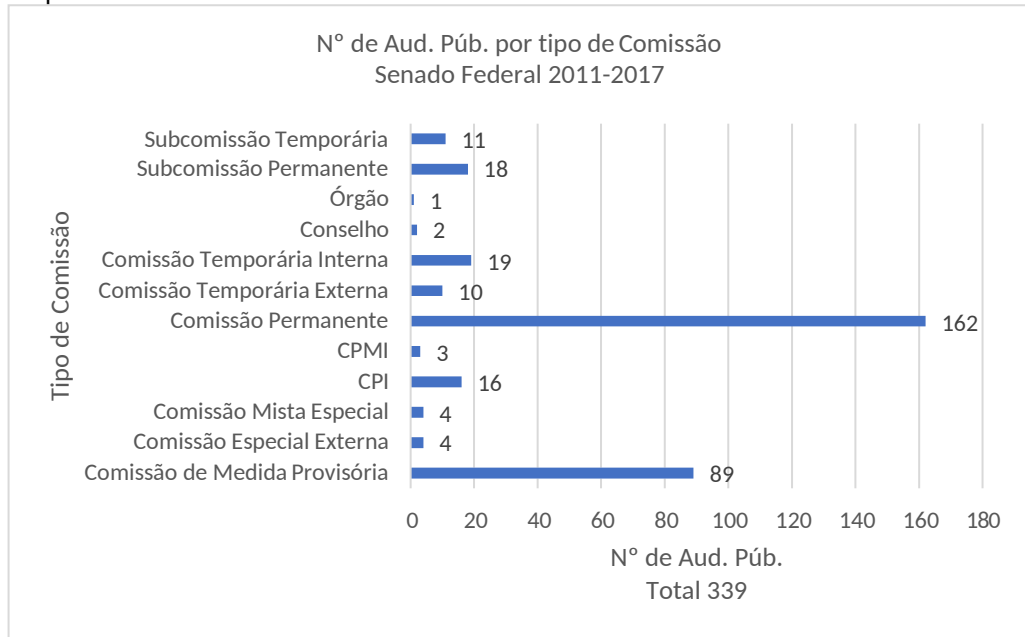
Fonte: Senado Federal

⁷⁸ Crise do Setor Produtivo da Borracha.

⁷⁹ Foi informado pelo Senado que o registro de audiências públicas anteriores ao período disponibilizado em forma de planilha (2011-2016) estão disponíveis no Relatório da Presidência.

Não obstante, as audiências públicas foram realizadas no âmbito de comissões da Casa, conforme segue a representação do gráfico. CPI e CMPI foram responsáveis por 19 das audiências públicas realizadas.

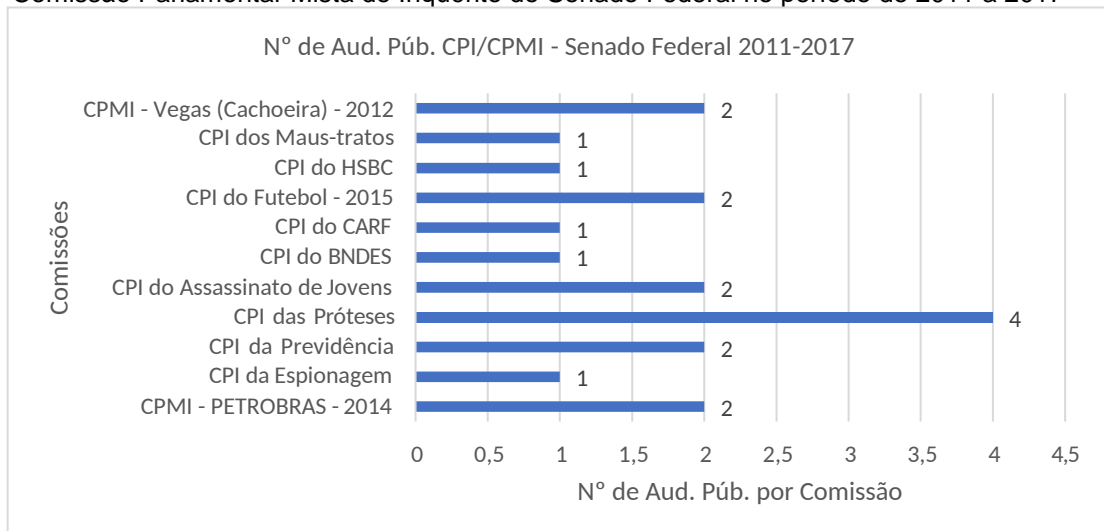
Gráfico 20 – Número de Audiências Públicas por tipo de Comissão do Senado Federal no período de 2011 a 2017



Fonte: Senado Federal

As CPI e CPMI que realizaram audiências públicas foram 9 CPI e 2 CPMI, conforme indicado no gráfico, das quais 7 tinham por objeto atos violadores da boa administração pública.

Gráfico 21 – Número de Audiências Públicas por Comissão Parlamentar de Inquérito e Comissão Parlamentar Mista de Inquérito do Senado Federal no período de 2011 a 2017



Fonte: Senado Federal

A partir das informações prestas por ambas as Casas Legislativas do Congresso Nacional, conclui-se que não foi possível identificar a ocorrência de manifestações da participação e do controle social nas audiências públicas informadas. Acredita-se que os dados informados estejam incompletos e que poderia ter sido fornecido por cada uma das Casas a matéria abordada na audiência pública realizada bem como se houve ou não participação social ou manifestação de informações oriundas do controle social.

As comissões parlamentares de inquérito (CPI) e comissões parlamentares mistas de inquérito (CPMI)

A busca pelas Comissões Parlamentares de Inquérito seguiu metodologia diversa da adotada nos demais mecanismos de controle parlamentar, uma vez que a coleta de dados se deu diretamente no site da Câmara⁸⁰ e do Senado⁸¹.

No decorrer das cinco legislaturas compreendidas no período de 1999-2019⁸², a Câmara dos Deputados instaurou 56 CPI até novembro de 2017, das quais 12 tinham como objeto atos violadores da boa administração pública⁸³.

No período compreendido entre 1988-2017, o Senado Federal instaurou 48 CPI, das quais, até novembro de 2017, duas estão em funcionamento⁸⁴. Do total de CPI instauradas pelo Senado, 19 tinham por objeto atos violadores da boa administração pública⁸⁵.

⁸⁰ Na Câmara dos Deputados a busca foi feita a partir do site <http://www2.camara.leg.br/> na sessão “atividade legislativa – comissões – comissões temporárias – parlamentares de inquérito”. Por esse caminho é possível chegar a um campo onde estão listadas todas as CPI instauradas pela Câmara do decorrer de 5 legislaturas (51^a – 1999/2003; 52^a – 2003/2007; 53^a – 2007/2011; 54^a – 2011/2015; 55^a – 2015/2019). Clicando-se em cada uma das legislaturas que estão elencadas no canto esquerdo da tela é possível ter acesso a todas as CPI.

⁸¹ No Senado Federal a busca foi feita a partir do site <https://www12.senado.leg.br/hpsenado> na sessão “atividade legislativa – comissões – lista de comissões”. Foram utilizados os filtros Tipo: Parlamentar de Inquérito; Casa: Senado Federal e Congresso Nacional (para as CPMI); Situação: Encerrada e em funcionamento.

⁸² Para o período anterior a 1999, ainda não há cópias digitais dos relatórios das CPI da Câmara dos Deputados Federais.

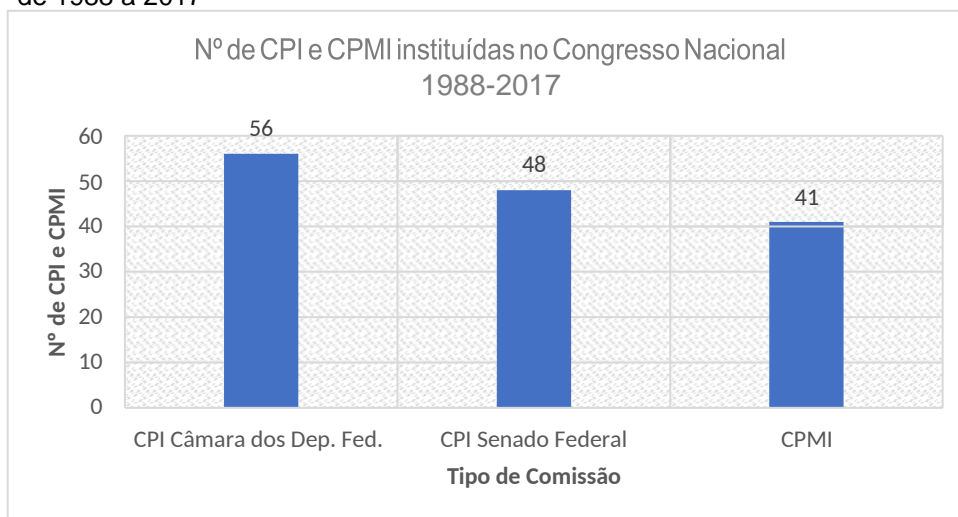
⁸³ A filtragem foi feita a partir da leitura do objeto das Comissões, bem como das informações disponíveis nos sites da Câmara e do Senado.

⁸⁴ CPI do BNDES e CPI da Previdência.

⁸⁵ CPI Corrupção; CPI Obras Públicas; CPI Fundos de Pensão; CPI Suborno de Autoridades; CPI dos Bancos; CPI Futebol (2000); CPI dos Bingos; CPI Waldomiro Diniz; CPI Cartões Corporativos; CPI DNIT; CPI INSS; CPI Petrobras (2009); CPI Petrobras (2014); CPI do CARF; CPI Futebol (2015); CPI Fundos de Pensão; CPI do HSBC; CPI do BNDES; CPI da Previdência.

De 1988 a 2017 foram instauradas 41 CPMI pelo Congresso Nacional, das quais 2 estão em funcionamento⁸⁶ e 15 guardaram relação com atos violadores da boa administração pública⁸⁷.

Gráfico 22 – Número de Comissões Parlamentares de Inquérito e Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito instaladas no Congresso Nacional no período de 1988 a 2017



Fonte: Congresso Nacional (Câmara dos Deputados Federais e Senado Federal)

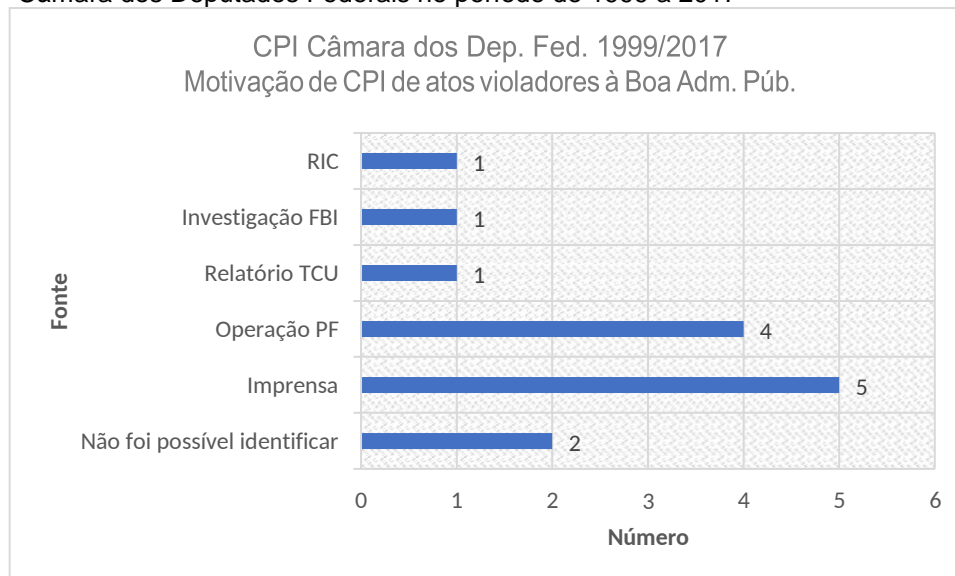
Na Câmara dos Deputados, das 12 CPI⁸⁸ que tinham por objeto atos violadores à boa administração pública, as fontes que tiveram influência no requerimento de sua instalação estão enumeradas no gráfico que segue. Novamente, percebe-se pouca ou baixa motivação oriunda da sociedade enquanto manifestação da participação ou controle social em um dos mecanismos do controle que, aparentemente, mais deveria ter reflexos diretos da atuação da sociedade.

⁸⁶ CPMI dos Maus-Tratos e CPMI da JBS.

⁸⁷ CPMI Petrobras (1989); CPMI Previdência; CPMI FGTS; CPMI P.C. Farias; CPMI Orçamento; CPMI BANESTADO; CPMI Fundos de Pensão; CPMI Correios; CPMI Compra de Votos (Mensalão); CPMI Vegas (Cachoeira); CPMI Cartões Corporativos; CPMI Petrobras (2014); CPMI Pasadena; CPMI Metrô; CPMI JBS.

⁸⁸ CPI BANESPA; CPI Fraudes do INSS; CPI Obras Inacabadas; CPI Relações do Banco Central do Brasil com o Sistema Financeiro Privado; CPI Evasão de Divisas; CPI - Dívida Pública; CPI - PETROBRAS; CPI - BNDES; CPI - Fundos de Pensão; CPI - Conselho Administrativo de Recursos Fiscais; CPI - Máfia do Futebol ; CPI - Lei Rouanet.

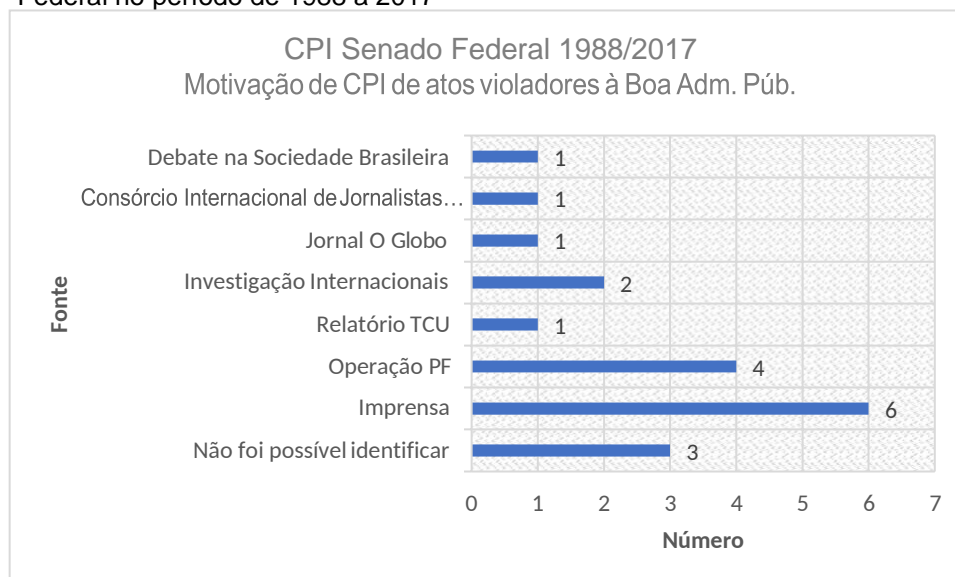
Gráfico 23 – Fontes que motivaram a instalação Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar atos violadores da boa administração pública na Câmara dos Deputados Federais no período de 1999 a 2017



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

No caso do Senado Federal, das 19 CPI instaladas que tinham por objeto atos violadores da boa administração pública, as fontes que contribuíram ou motivaram a sua instalação estão dispostas no gráfico que segue. É interessante notar, nesse caso, que no requerimento da CPI da Previdência, houve expressa referência ao debate gerado na sociedade brasileira e a necessidade de ser instaurada a CPI por conta Proposta de Emenda à Constituição nº 287/2016.

Gráfico 24 – Fontes que motivaram a instalação Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar atos violadores da boa administração pública no Senado Federal no período de 1988 a 2017

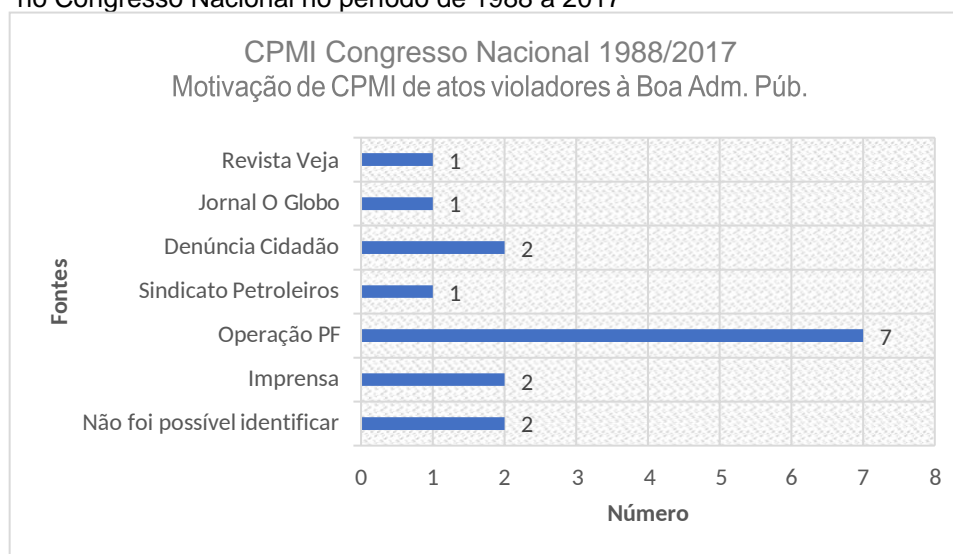


Fonte: Senado Federal

No que se refere ao Senado, imprescindível constar que nem todas as CPI estavam com os seus documentos disponíveis para acesso, razão pela qual a busca pelos motivos de sua criação restou prejudicada em algumas, como por exemplo, na CPI dos Fundos de Pensão, a qual buscava investigar irregularidades e prejuízos ocorridos a partir de 2003 na administração de recursos financeiros em entidades fechadas de previdência complementar (Fundos de Pensão) nas sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pela União.

E, no caso das Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas pelo Congresso Nacional, das 15 CPMI instaladas que tinham por objeto atos violadores da boa administração pública, as fontes que contribuíram ou motivaram a sua instalação estão dispostas no gráfico que segue.

Gráfico 25 – Fontes que motivaram a instalação Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito para investigar atos violadores da boa administração pública no Congresso Nacional no período de 1988 a 2017



Fonte: Senado Federal

No caso das CPMI o diagnóstico é um pouco diferente que das CPI. Nas primeiras foi possível identificar certo reflexo direto por parte de cidadãos e também sindicatos. Foi o caso das CPMI do PC Farias e CPMI do Orçamento, as quais tiveram a motivação inicial denúncias feitas por cidadãos. Outrossim, na CPMI da Petrobras, instaurada em 1989, a motivação primeira partiu do Sindicato dos Petroleiros.

Em todos os casos é importante perceber que as comissões parlamentares podem ser instauradas para investigar qualquer assunto de interesse público não se limitando a atos violadores da boa administração pública, por exemplo. Daí porque o número de comissões parlamentares de inquérito ter sido alto e a proporção das que

tiveram matérias que tratassem de atos violadores da boa administração pública ser consideravelmente baixo.

Como se considera que as comissões parlamentares de inquérito são uma das principais manifestações do controle parlamentar, quer-se voltar a elas no capítulo seguinte e analisar quais foram os resultados por ela produzidos.

3.4 Função de julgamento do controle

A terceira categoria dos mecanismos de controle é quando se destaca a função de julgamento por parte do Poder Legislativo. Compõem esta categoria dois mecanismos: o impeachment e o controle e julgamento de contas. Este trabalho se detém sobre o julgamento de infrações político administrativas, uma vez que o julgamento de contas conta com o auxílio do Tribunal de Contas não sendo um controle exercido diretamente pelo Poder Legislativo. Está entre as suas funções, porém não diretamente exercido por ele.

Assim, a análise mais detalhada sobre os pedidos de impeachment contra Presidentes da República é feita a partir dos dados obtidos junto à Câmara dos Deputados, uma vez que o caminho procedimental determina que os pedidos sejam ali registrados, resguardando ao Senado, neste caso, a fase de processamento e julgamento⁸⁹, enquanto que a admissibilidade da denúncia compete, constitucionalmente, à Câmara dos Deputados Federais⁹⁰.

Em razão dessa questão procedimental, natural que a manifestação da participação e do controle social ocorra com maior densidade da primeira fase, isto é, no oferecimento da denúncia, portanto, na Câmara dos Deputados.

A disposição dos dados foi separada por Presidente da República, sendo que cada um dos presidentes a partir de 1992 possui uma análise individualizada. É interessante referir que os resultados aqui obtidos terão reflexo direto nas abordagens do último momento do trabalho.

Os gráficos contêm o número total de denúncias apresentadas para cada Presidente da República. Elas estão indicadas a partir das legislaturas e dos presidentes da Casa, no caso da Câmara dos Deputados. Assim, são também apresentadas quantas denúncias foram arquivadas, recebidas e processadas,

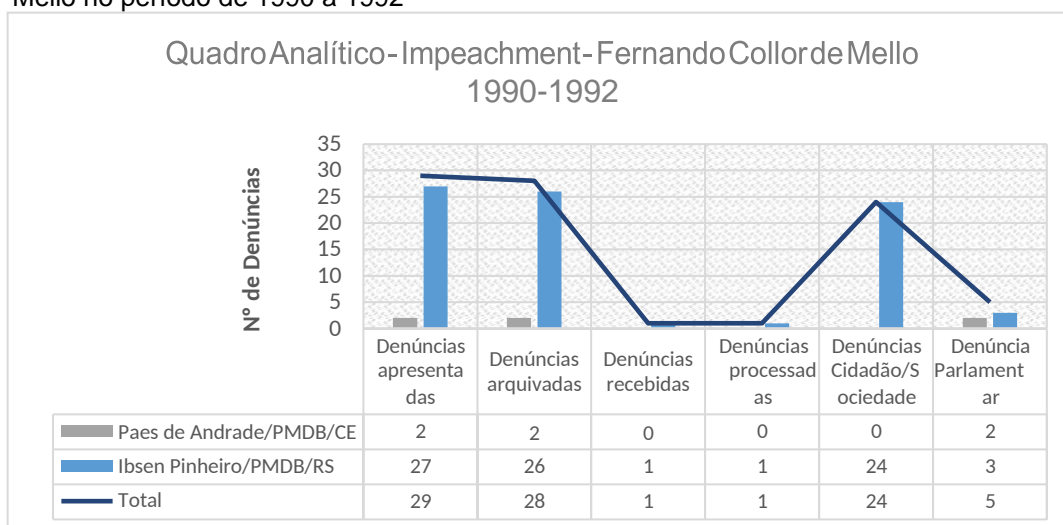
⁸⁹ Art. 52, incisos I e II c/c Art. 86, *caput*, ambos da CRFB/88.

⁹⁰ Art. 51, inciso I c/c Art. 86, *caput*, ambos da CRFB/88.

indicando, por fim, quantas delas tiveram origem por manifestações de cidadãos/sociedade e quantas delas foram oferecidas por parlamentares. A análise seguiu a ordem cronológica de sucessão do cargo.

Fernando Collor de Mello – 15/03/1990 a 29/12/1992

Gráfico 26 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Fernando Collor de Mello no período de 1990 a 1992



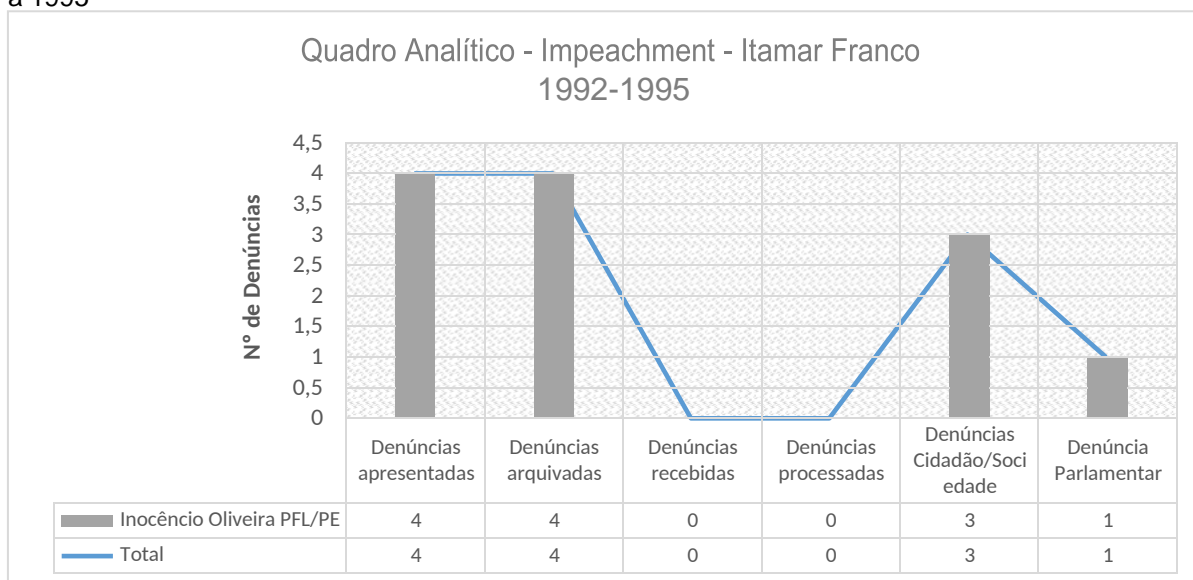
Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Foram apresentadas 29 denúncias no decorrer das 48^o e 49^o Legislaturas da Câmara dos Deputados Federais contra o então Presidente da República Fernando Collor de Mello. Destas, apenas uma foi recebida (01/09/1992) tendo gerado a votação pela procedência da denúncia pela Câmara dos Deputados, em 29/09/1992, por 441 a 38 votos e a posterior renúncia do então Presidente afastado, horas antes de ser condenado pelo Senado Federal. Interessante notar que a denúncia recebida e processada foi proposta por dois cidadãos, Barbosa Lima Sobrinho e Marcello Lavenére Machado, impulsionados pela maciça presença do povo nas ruas, como o “movimento dos Caras-pintadas”. Percebe-se, neste caso, a operacionalidade da participação social no acionamento de um dos mecanismos do controle parlamentar no caso de atos violadores da boa administração pública. Ademais, das 24 denúncias apresentadas pela sociedade, uma delas foi apresentada pelo presidente do “Movimento Centro Positivista do Paraná” - Arthur Virmond de Lacerda Neto, tendo sido arquivada por não atender os requisitos legais - arts. 14 e 16 da Lei nº 1079, de 1950.

Dos 24 pedidos de impeachment apresentados, pela sociedade e cidadãos, contra o ex-presidente Fernando Collor, apenas um não guardava relação com atos violadores da ideia de boa administração pública⁹¹, os demais todos tinham relação com falta de probidade do trato para com a *res publica* a partir do seu envolvimento nos casos de corrupção e improbidade administrativa apurados a partir da “CPMI do PC Farias”.

Itamar Franco – 02/10/1992 a 01/01/1995

Gráfico 27 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Itamar Franco no período de 1992 a 1995



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

No que se refere aos pedidos de Impeachment contra o Presidente Itamar Franco, que assumiu quando da renúncia de Fernando Collor em 1992, foram 4 denúncias apresentadas no decorrer da 49ª Legislatura da Câmara, sendo todas arquivadas por falta de objeto. Das 4 denúncias, 3 foram apresentadas por cidadãos⁹² e uma por deputado federal. Não foi possível identificar quais as matérias que originaram os quatro pedidos de impeachment.

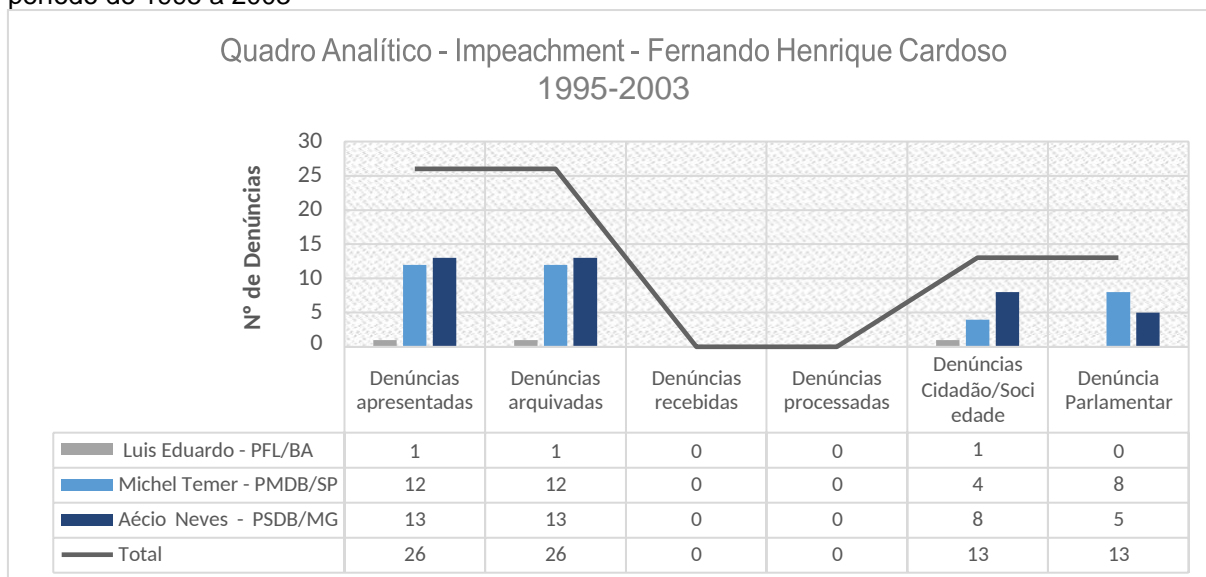
⁹¹ Pedido de Impeachment apresentado pela cidadã Irede Cardoso, tendo como objeto mentiras amplamente comprovadas em pronunciamento do então presidente à Nação e desprezo pelo sofrimento e fome da população brasileira. O pedido foi arquivado por falta de objeto.

⁹² Uma delas endereçada também ao então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso.

Fernando Henrique Cardoso

1º mandato: 01/01/1995 a 01/01/1999. **2º mandato:** 01/01/1999 a 01/01/2003

Gráfico 28 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Fernando Henrique Cardoso no período de 1995 a 2003



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Foram apresentadas, contra o Presidente Fernando Henrique Cardoso no decorrer de seus dois mandatos⁹³, 26 denúncias, sendo que 13 delas oferecidas por cidadãos ou entidades da sociedade civil e 13 por parlamentares⁹⁴. Todas foram arquivadas ou por não atenderem aos requisitos legais estabelecidos na legislação pertinente ou por falta de objeto. Interessante notar que das 13 denúncias apresentadas - pela sociedade, uma foi pelo Instituto Catarinense de Defesa da Cidadania e Combate à Corrupção⁹⁵, outra por um abaixo assinado⁹⁶, uma por um Engenheiro Civil e quatro por advogados⁹⁷, sendo três delas pelo advogado Saulo Vassimon. Ademais, em 18/05/2001, apresentaram pedido de impeachment os conhecidos doutrinadores: Celso Antônio Bandeira de Mello, Dalmo de Abreu Dallari, Fábio Konder Comparato, Goffredo da Silva Telles Junior e Paulo Bonavides.

⁹³ 50ª e 51ª Legislaturas da Câmara dos Deputados Federais.

⁹⁴ A denúncia apresentada pelo Dep. Orlando Fantazzini foi originariamente apresentada pela cidadã Sra. Bhikshuni Ariya (Maria de Fátima Machado) dirigida para a Comissão de Direitos Humanos.

⁹⁵ A denúncia apresentada pelo Instituto Catarinense de Defesa da Cidadania e Combate à Corrupção também foi endereçada ao então Ministro de Estado das Minas e Energia Raimundo Brito.

⁹⁶ A denúncia apresentada pela sociedade civil por meio de abaixo assinado também solicitou a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar processo de privatização da Telebrás e teve motivação a partir de uma reportagem divulgada pelo Jornal Folha de São Paulo.

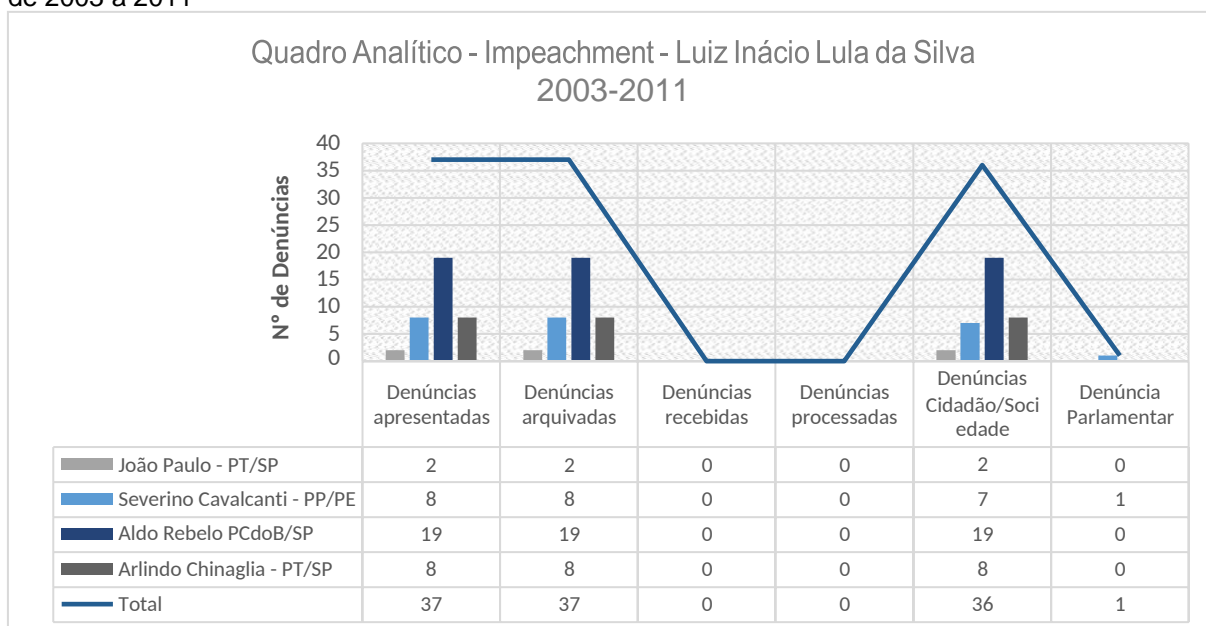
⁹⁷ A denúncia apresentada pelos advogados Luiz Eduardo Greenhalgh, Aton Fon Filho, Suzana Angélica Paim Figueredo também foi dirigida ao então Ministro das Relações Exteriores Celso Lafer.

Não obstante, dos 13 pedidos de impeachment apresentados, pela sociedade ou cidadãos, em desfavor do então Presidente da República, FHC, 6 deles guardaram relação com possíveis ações contrárias à ideia de boa administração pública.

Luiz Inácio Lula da Silva

1º mandato: 01/01/2003 a 01/07/2007. **2º mandato:** 01/01/1007 a 01/01/2011

Gráfico 29 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Luiz Inácio Lula da Silva no período de 2003 a 2011



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Extrai-se da leitura do gráfico que, nos oito anos⁹⁸ de mandato presidencial do ex-presidente Lula, foram 37 pedidos de impeachment apresentados, sendo que apenas um deles por um Deputado Federal⁹⁹. Foram 14 denúncias apresentadas por 8 diferentes advogados, uma por um jornalista e 21 por cidadãos. Das 37 denúncias, 12 tiveram relação com os fatos apurados durante o Mensalão, a CPMI dos Correios e dos Bingos.

Das 36 denúncias apresentadas pela sociedade ou cidadãos, 23 tiveram relação com possíveis atos violadores da boa administração pública¹⁰⁰.

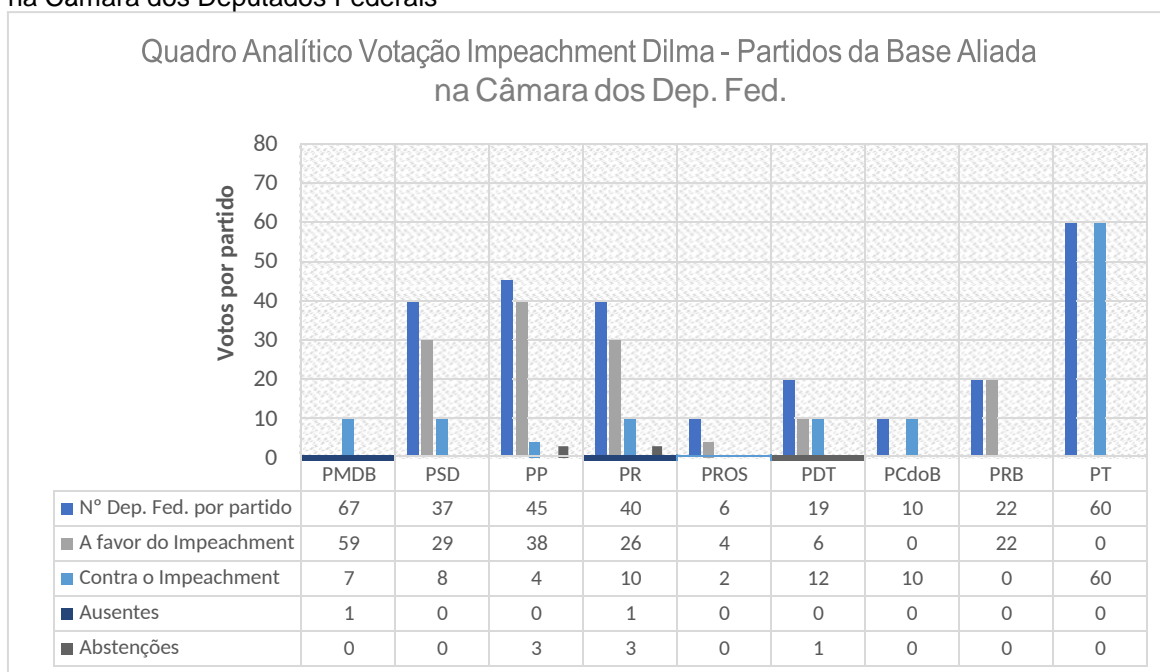
⁹⁸ 52ª e 53ª Legislaturas da Câmara dos Deputados Federais.

⁹⁹ Trata-se do Deputado Federal Alberto Goldman do PSDB, partido este que fazia oposição no Governo Lula.

¹⁰⁰ Um dos pedidos de impeachment foi também endereçado ao então Ministro da Fazenda Antônio Palocci e outro pedido também endereçado ao então Vice-Presidente José Alencar.

O quadro de análise referente aos pedidos de impeachment apresentados em desfavor do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva é um dos mais interessantes, quando comparado, por exemplo, com o quadro de análise da ex-presidente da República Dilma Rousseff, e que mais ilustra os desdobramentos relativos à ideia que percorre o conceito de presidencialismo de coalizão, o qual será abordado no capítulo que segue. Isso porque o presidencialismo de coalizão não é um sistema de governo, mas sim, um arranjo político-institucional que procura, por intermédio de uma coordenação política entre os poderes Executivo e Legislativo, manter a governabilidade de um Estado. Isso pode ser percebido a partir da ilustração representada no gráfico a seguir que demonstra como votou, na admissibilidade do processo de impedimento, cada partido que compusera a base aliada do Governo Dilma na Câmara dos Deputados Federais.

Gráfico 30 – Quadro Analítico da Votação do Impeachment de Dilma pelos partidos da base aliada na Câmara dos Deputados Federais

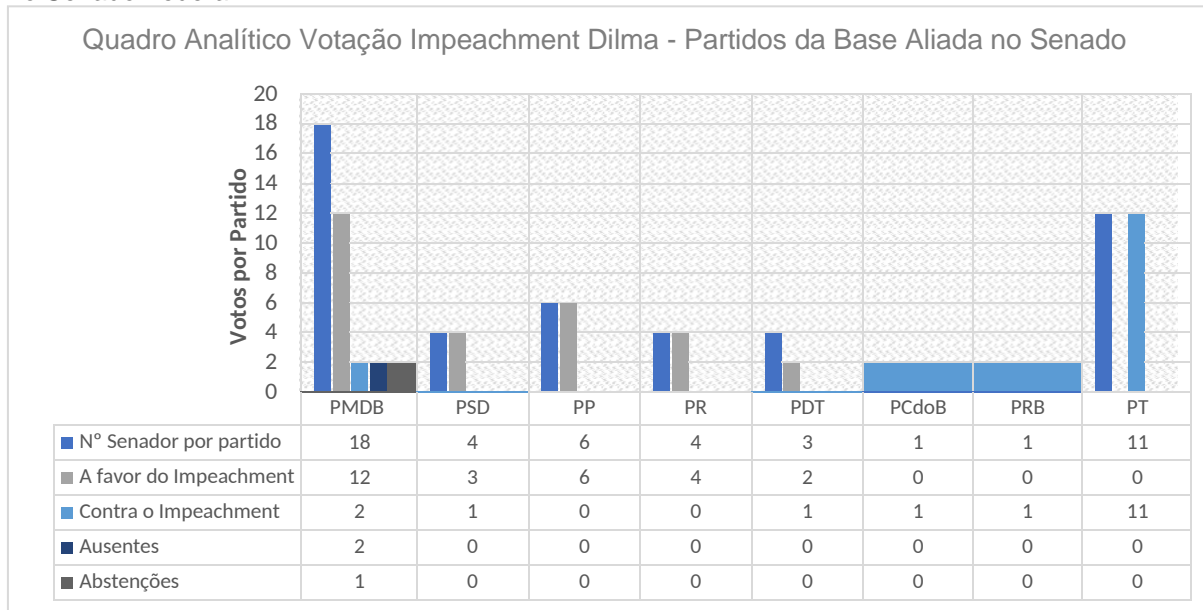


Fonte: Câmara dos Deputados federais

No Senado Federal¹⁰¹, o cenário se repetiu, como pode ser verificado no gráfico que segue.

¹⁰¹ O PROS não possui nenhum Senador eleito até a data de finalização do estudo, por isso não consta no gráfico, apesar de ter sido um dos partidos da base aliada do Governo Dilma.

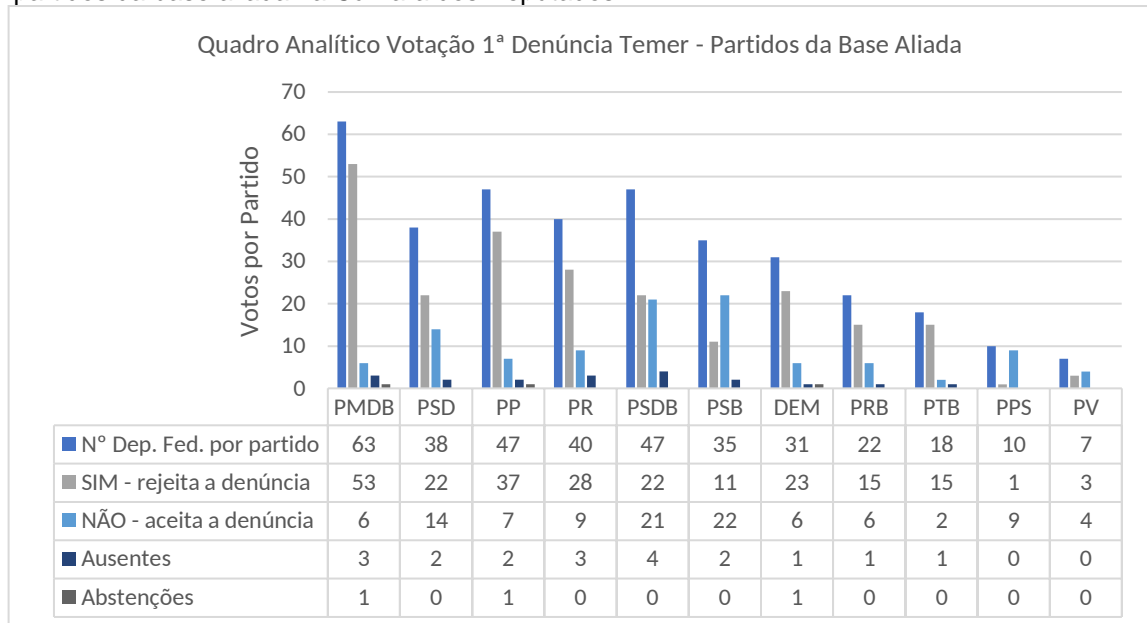
Gráfico 31 – Quadro Analítico da Votação do Impeachment de Dilma pelos partidos da base aliada no Senado Federal



Fonte: Senado Federal

As votações das Denúncias contra o Presidente Michel Temer também auxiliam na compreensão de como se comportam os partidos políticos imersos na lógica do presidencialismo de coalizão, como se percebe a seguir.

Gráfico 32 – Quadro Analítico da Votação da primeira denúncia contra Michel Temer pelos partidos da base aliada na Câmara dos Deputados



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

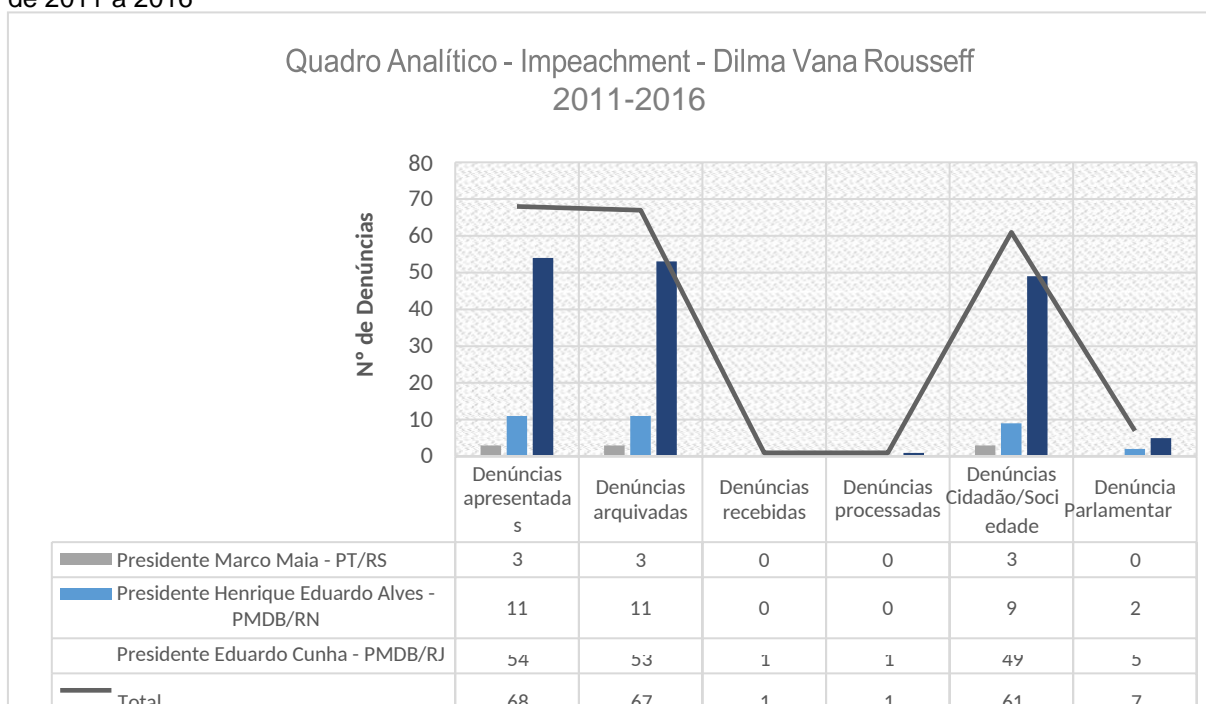
Na primeira denúncia, foi um total de 263 votos pela rejeição contra 227 pela aceitação da denúncia. Enquanto que na segunda denúncia, o resultado pouco se

alterou, sendo 251 votos pela rejeição contra 233 pela aceitação. Pela rejeição também votaram deputados de partidos que não estavam nem identificados com a coalizão nem com a oposição. Nem as abstenções e ausências tiveram alteração significativa da primeira para a segunda denúncia. Abstenções manteve o mesmo número de duas para cada denúncia e ausências variou de dezenove para vinte e cinco.

Dilma Vana Rousseff

1º mandato: 01/01/2011 a 01/01/2015. **2º mandato:** 01/01/2015 a 31/08/2016

Gráfico 33 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Dilma Vana Rousseff no período de 2011 a 2016



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Durante os quase seis anos¹⁰² de mandato Dilma Rousseff, foram apresentados 68 pedidos de impeachment contra a ex-presidente, sendo que 61 tiveram origem na sociedade¹⁰³, seja por meio de cidadãos ou associações e 7 deles oriundos de iniciativa de parlamentares (Deputados Federais ou Senadores), sendo duas destas em com o apoio de um cidadão¹⁰⁴ e outro com o apoio da Org Avaaz Foundation com

¹⁰² 54ª e 55ª Legislaturas da Câmara dos Deputados Federais.

¹⁰³ Apenas o advogado Luiz Carlos Crema foi responsável por 8 pedidos de impeachment, todos arquivados.

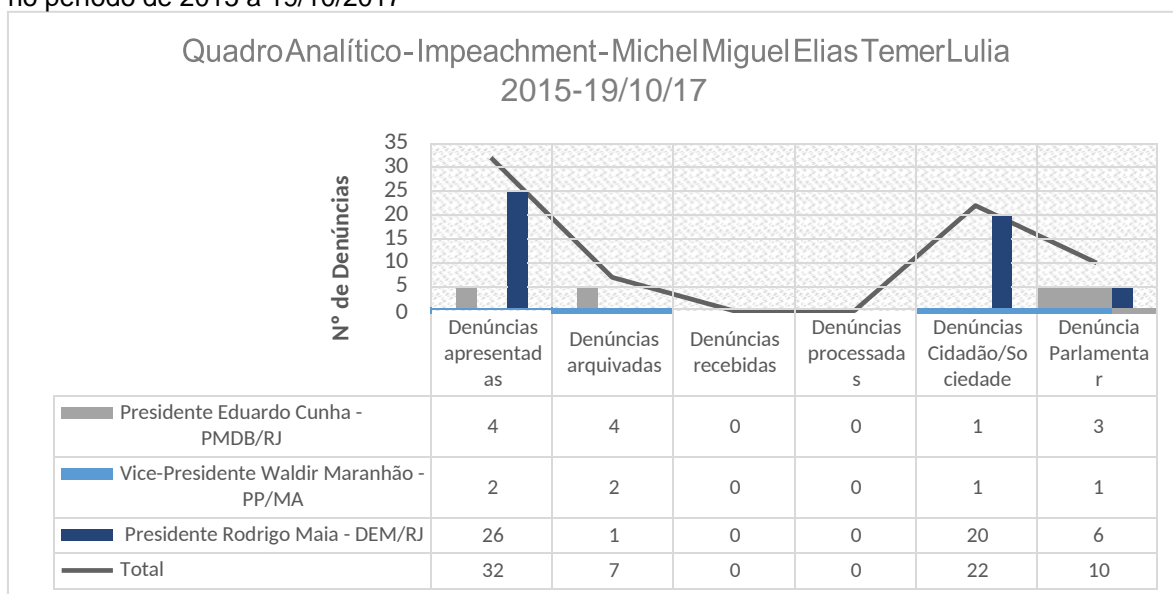
¹⁰⁴ Autoria do Dep. Fed. Betinho Gomes (PSDB/PE) com o apoio de Heberte Lamarck Gomes da Silva.

1.879.023 assinaturas eletrônicas¹⁰⁵. Ainda, do total de pedidos apresentados, 11 tiveram relação com os desvios de valores da Petrobras, 2 pedidos foram apresentados por cidadãos recolhidos no regime fechado do sistema prisional, 8 deles foram movidos por conta das chamadas “pedaladas fiscais”, sendo que o pedido recebido e processado foi um destes 8. Ademais, 7 dos pedidos tiveram motivação a partir dos desdobramentos das investigações da Operação Lava-Jato e 3 por conta da nomeação do ex-presidente Lula para o cargo de Ministro da Casa Civil.

Interessante notar que do total de pedidos apresentados contra a ex-presidente Dilma, 4 deles foram apresentados por Movimentos Sociais e todos no ano de 2015 após as manifestações sociais ocorridas em todo o país¹⁰⁶.

Michel Miguel Elias Temer Lulia – 31/08/16 até a atualidade

Gráfico 34 – Quadro Analítico dos pedidos de Impeachment contra Michel Miguel Elias Temer Lulia no período de 2015 a 19/10/2017



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Dos 32 pedidos de impeachment apresentados contra o atual Presidente da República, Michel Temer¹⁰⁷, apenas 7 foram analisadas e tiveram como resultado o seu arquivamento. As demais aguardam análise pelo Presidente da Câmara dos

¹⁰⁵ Autoria do Dep. Fed. Jair Messias Bolsonaro (PSC-RJ) com o apoio da Org Avaaz Foundation.

¹⁰⁶ Os movimentos sociais que apresentaram pedidos de impeachment foram o “Movimento Nas Ruas Contra Corrupção”, “Movimento Popular Frente União Brasil”, “Movimento Brasil Livre-MBL”, e o “Movimento Cívico Brasileiros Conscientes”.

¹⁰⁷ 55ª Legislatura da Câmara dos Deputados Federais.

Deputados Federais¹⁰⁸. Das 22 denúncias apresentadas pela sociedade, uma foi por um partido político (PSL), uma por movimento social (Movimento Estudantil Nova Mobilização do DF), uma pela Presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores em Energia, Água e Meio Ambiente – FENATEMA, uma pelo Conselho Federal da OAB, uma pela Federação Nacional dos Servidores do Judiciário nos Estados/ FENAJUD e, uma pelo Centro Acadêmico Cândido de Oliveira. As demais foram apresentadas ou por cidadãos de forma individual ou por grupo de cidadãos. Interessante notar que do total de pedidos apresentados, 21 se baseiam na delação dos empresários do grupo J&F.

A partir da elucidação feita com base nos pedidos de impeachment contra Presidentes da República foi possível verificar que a sociedade civil, seja por cidadãos de forma individual ou seja por meio de associações, fundações, movimentos sociais, etc, acionam em determinados momentos o controle parlamentar. No que tange ao acionamento deste a partir da participação ou do controle social quando se tratarem de atos violadores da boa administração pública é possível concluir que, pelo menos no que se refere ao mecanismo do impeachment, há o acionamento do controle parlamentar a partir da movimentação da participação ou do controle social. Não obstante, foi possível identificar, também, que a lógica do presidencialismo de coalizão opera com grande importância tanto para resultar no recebimento ou arquivamento dos pedidos de impeachment que são apresentados.

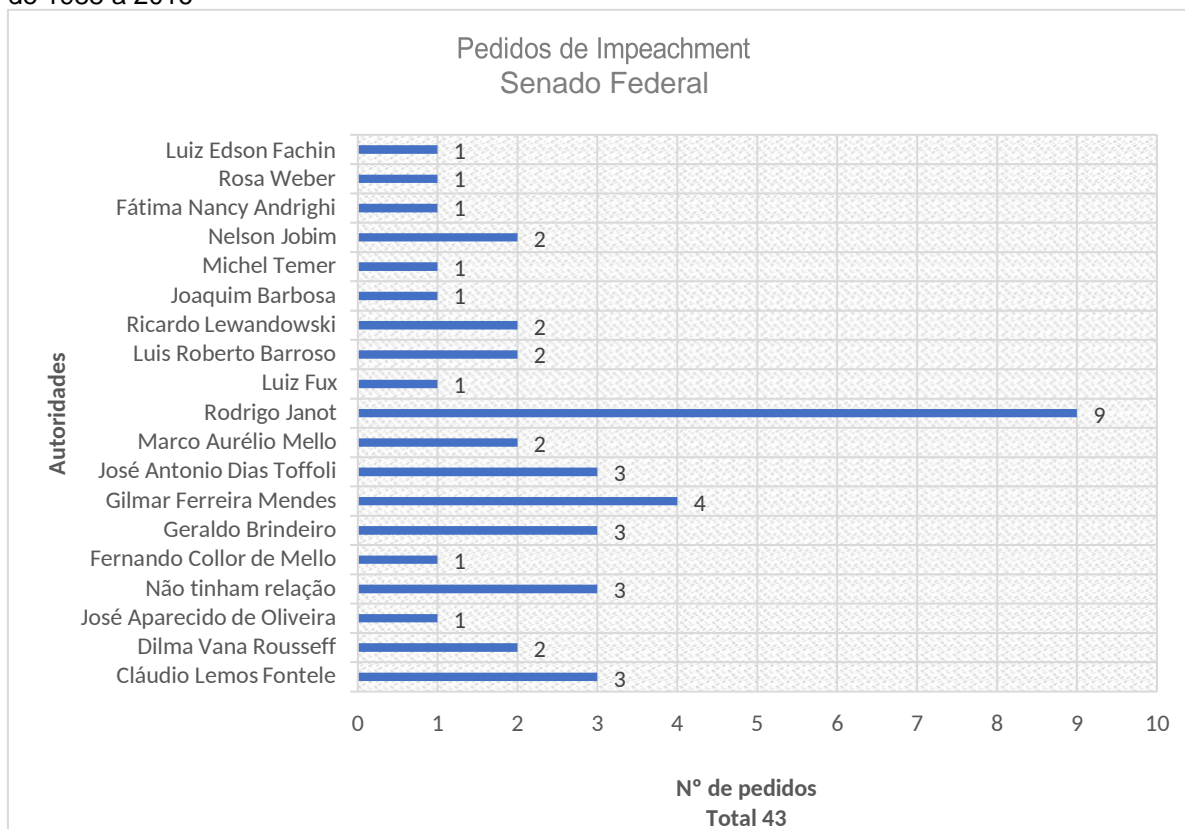
Impeachment Senado Federal

Ainda que a competência do Senado Federal, no mecanismo do impeachment, seja o de processar e julgar, foram solicitados dados referentes aos possíveis pedidos de impeachment oferecidos junto ao Senado. Foram fornecidos 43 registros correspondentes ao período 1988-2016, sem ter havido pedidos registrados em todos os anos. Contudo, nenhum deles foi possível identificar o denunciante, tendo em vista que os dados do Senado não permitem chegar ao seu local de registro. Assim fica prejudicada a análise da influência do controle ou da participação social neste ponto. Entretanto, foram oferecidos pedidos de impeachment contra várias autoridades,

¹⁰⁸ Informações confirmadas até o dia 19 de outubro de 2017.

conforme autorizado pelo artigo 52, incisos I e II¹⁰⁹, da CRFB/88, as quais seguem enumeradas no gráfico a seguir.

Gráfico 35 – Autoridades com pedidos de Impeachment registrados pelo Senado Federal no período de 1988 a 2016



Fonte: Senado Federal

Foram três Procuradores Geral da República com pedidos registrados e dez ministros do Supremo Tribunal Federal.

A partir da exposição e análise dos dados é possível concluir que a figura constitucional do impeachment é um dos mecanismos do controle parlamentar com maior grau de abertura para a participação e para o controle social. Obviamente que é um mecanismo que possui procedimento próprio, com exigências legais próprias, os quais devem ser observados para que um possível pedido tenha sequência. Tais questões nem podem ser consideradas como empecilhos ou dificultadores ao exercício do controle ou da participação social, uma vez que não há qualquer erro ou excessos de formalidades em se prever um procedimento específico para determinados institutos legais como o impeachment.

¹⁰⁹ Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com os do Presidente da República e Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

A partir de todo o exposto, está moldado o cenário que será discutido no capítulo a seguir onde serão discutidos os limites e as possibilidades do controle parlamentar, indicando as causas de dificuldade ao seu exercício e a produção de resultados efetivos. Da mesma forma é que terá espaço para discussão exatamente a função e os espaços do controle social dentro da ideia de controle parlamentar, considerando-se os resultados das análises de dados aqui trazidas que buscam ilustrar se tem ocorrido um diálogo satisfatório e em ocorrendo, como ocorre tal diálogo entre participação e controle social para com o controle parlamentar. Isso tudo em razão da defesa de uma função democrática do controle exercido pelo Poder Legislativo e de uma possível oxigenação e maior legitimação desse exercício quando dialogado com o controle social, por exemplo.

Isso porque, novamente concordando-se com Salgado (2012) quando aborda a representação política e sua mitologia, elencando alguns pontos no sentido de não serem tão livres de influências externas, como por exemplo, a faceta mitológica da soberania popular. De acordo com Salgado (2012, p. 28) o ideal democrático exige “mais do que um consenso virtual: demanda direção e controle do povo em relação ao exercício do poder político. E aqui que, na realidade política brasileira, fortemente representativa, a soberania popular resta mitigada”, destacando ainda que “o controle pelo povo impõe, ao menos, a publicidade dos programas e da atuação dos partidos e dos representantes” (SALGADO, 2012, p. 28). Como foi possível visualizar nas categorias do controle elencadas no decorrer deste estudo, nem todos os mecanismos comportarão grandes espaços de diálogo para com outras formas de controle, no caso, o controle social. Isso restou evidenciado quando da análise da categoria da função legislativa do controle, momento em que os dados analisados deram conta de demonstrar não comportarem canais efetivos de discussão com a participação e o controle social.

Nas demais categorias o que se viu, muitas vezes, foi uma participação e manifestação do social limitada a atores sociais que se repetem e uma escassa quantidade de provocações advindas diretamente de cidadãos ou de instrumentos próprios do controle social, como por exemplo, ações populares. Nesse sentido, Salgado (2012, p. 28) aduz que

a esfera pública no contexto brasileiro, entretanto, sofre uma drástica redução com a concentração dos meios de comunicação social nas mãos de grupos empresariais. A escolha das informações e a forma como são transmitidas

acabam por reduzir a possibilidade de construção de uma verdadeira esfera política pelos cidadãos.

Daí porque entender-se que exercício do controle parlamentar não serve apenas para fiscalizar ou controlar determinadas atividades. Serve também para informar ao social os “motivos, fins e conseqüências presumíveis das atividades e dos planos políticos” (ZIPPELIUS, 1997, p. 247), isso porque nas escolhas eleitorais tais questões teriam influência na escolha do eleitorado, concordando-se com Bobbio (2000) no sentido de que um regime para ser democrático é aquele onde o poder é exercido em público.

Ainda que a Constituição brasileira preveja expressamente canais de participação direta pelo cidadão nas decisões políticas¹¹⁰, esses instrumentos possuem armaduras legais ou procedimentais que travam o acesso efetivo a tais meios e possuem como conseqüência primeira e grave o afastamento do cidadão.

É por isso que os canais de manifestação da participação e do controle social ganham relevância no exercício do controle pelo Poder Legislativo, visto ser este um órgão deliberativo por excelência, capaz de receber dos mais variados segmentos da comunidade política as suas reivindicações. Não há como realizar um controle por parte da sociedade, exclusivamente, quando esta não tiver instrumentos efetivos capazes de se fazer ouvir. Sendo este o cenário, resta a débil e ineficaz consolação de negar o seu voto aos mesmos representantes que ao final de seus mandatos agiram aquém do seu papel constitucional (SALGADO, 2012). Como se sabe, isto é muito pouco quando uma realidade jurídica quer-se configurar como um regime efetivamente democrático.

¹¹⁰ Figuras como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de leis, as audiências públicas e os conselhos gestores de políticas públicas.

4 A FUNÇÃO DEMOCRÁTICA DO CONTROLE PARLAMENTAR: COMPREENDENDO A FUNÇÃO E OS ESPAÇOS DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL DENTRO DO CONTROLE PARLAMENTAR

O Poder Legislativo, por toda sua historicidade, é a instituição que mais competiria trabalhar respaldado a partir da realidade da comunidade de cidadãos que compõem a sociedade que por ele é representada. E é justamente em decorrência dessa representatividade acordada socialmente da forma de exercício do Poder, no caso do Brasil, a forma democrática representativa, que está a essencialidade da função de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo. É porque o Poder Legislativo tem em seu fundamento institucional o dever de preservar as garantias sociais das arbitrariedades do Executivo. Portanto, o controle exercido pelo poder Legislativo possui essencialmente uma função democrática.

Assim, considerando-se as nuances que são características das relações de poder, considerando-se também que o controle é característico das democracias e que tanto o Poder Legislativo como a sociedade são elementos indispensáveis e fundantes da própria democracia, especialmente a representativa, não há como desconsiderar as dificuldades enfrentadas pelas Administrações Públicas, especialmente no Brasil, na otimização de recursos públicos para a viabilidade da Constituição. É por conta desse cenário que as discussões voltadas ao controle social e ao controle parlamentar devem ser desenvolvidas. O cenário político brasileiro demonstra que, em algum ponto do sistema, estão ocorrendo falhas que abrem espaços para os desvirtuamentos dos objetivos constitucionais, sendo por isso que a discussão sobre o controle é tão necessária. Contudo, nessa análise devem ser consideradas as características do sistema constitucional brasileiro, isto significa que se se quer promover um diálogo entre participação, controle social e controle parlamentar, questões como as características de sistemas presidencialistas e as decorrências disso, como o caráter político e o regime de partidos no presidencialismo de coalizão e os reflexos que isso produz na relação de governabilidade entre Executivo-Legislativo, devem ser levadas em conta.

Isso porque em uma sociedade do terceiro milênio, que também está envolvida com a modernidade e com o avanço tecnológico, é inadmissível e totalmente irrelevante para o progresso da administração, enquanto administração democrática, que se continue a adotar políticas redundantes e arcaicas que tenham por objetivo tão

somente arrecadar votos e beneficiar algumas minorias dispostas em redutos eleitorais específicos.

Assim, em diferentes sistemas de governo, as formas de controle exercidas pelo Poder Legislativo sobre o Executivo também se alteram. Em se tratando do sistema presidencialista, caso brasileiro, as inter-relações de Executivo-Legislativo são pautadas na ideia do presidencialismo de coalizão que giram em torno da (in)governabilidade. As imbricações decorrentes disso é que geram as dificuldades do controle parlamentar e também alguns dos impasses ao controle social no Brasil. Não obstante a isso, os resultados desses controles e, especialmente, o do controle parlamentar são corolários aos frutos gerados por tais interligações. Uma vez percebidas essas nuances que marcam o exercício do controle parlamentar no Brasil, traz-se ao centro da discussão a necessidade de se reforçar o caráter essencial do controle parlamentar à democracia. Sugere-se a participação e o controle social como meios de promover tal reforço, propondo-se um diálogo entre participação, controle social e controle parlamentar, tendo-se como cenário de análise os resultados expressos no capítulo anterior.

Esse diálogo está pautado nos pressupostos discursivos desenvolvidos por Habermas, os quais estão vinculados a teoria das instituições, sendo que estas, no entanto, são entendidas para além do marco tradicional. Entorno desse marco situam-se a esfera pública, a mídia e as associações, e em torno dessas, por sua vez, a sociedade civil com seus papéis dinâmicos de fala, muitas vezes já parcialmente privados, seus círculos concêntricos de assédio que, de modo geral, estão inseridos no conjunto do círculo difuso do mundo da vida. Tais temas é que são objeto de exploração a partir de agora, na busca pela resposta ao problema que norteou o desenvolvimento desta pesquisa, qual seja, a função e os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores da boa administração pública no Brasil Contemporâneo.

4.1 Controle parlamentar e sistema de governo: limites e possibilidades do exercício do controle parlamentar no sistema parlamentarista e presidencialista

A depender do sistema de governo (Parlamentarismo ou Presidencialismo), o papel dos Poderes Executivo e Legislativo nos sistemas políticos democráticos sofrem

variações, especialmente, no que toca as forças de interação entre eles. Os poderes de atuação do Executivo frente ao Legislativo variam de forma expressiva em sistemas presidencialistas e parlamentaristas. O objetivo aqui não é indicar qual dos dois sistemas é o melhor ou o que apresenta maiores possibilidades de se confirmar um regime democrático, até porque, se ambos os sistemas forem pensados nas suas formas clássicas, sem necessariamente, considerar as alterações sociais e o aumento de suas complexidades, nem um nem outro serão modelos de sistemas de governo que atenderão satisfatoriamente as demandas contemporâneas.

Assim, as características de cada um dos sistemas influenciam na condução das políticas e ações, da mesma forma que terão influência nas formas de controle intra-poderes que é aquilo que interessa aqui. Desta forma, caracterizam o Parlamentarismo, três elementos básicos, a saber: “a distinção entre chefe de Governo e chefe de Estado, cabendo a este a função de representação e vínculo moral do Estado, e àquele o exercício do Poder Executivo após escolha pelo Parlamento, de maneira que muitos o consideram um delegado do Parlamento” (GASPARDO, 2009, p. 81). Outra característica é a chefia de Governo com responsabilidade política, uma vez que o Primeiro Ministro e o seu Gabinete poderão ser demitidos no caso de perderem a maioria no Parlamento ou no caso de receberem voto de desconfiança. Eles possuem mandato com prazos indeterminados. Uma terceira característica é a possibilidade de dissolução do Parlamento com a convocação de eleições pelo chefe de Estado, mediante solicitação do chefe de Governo (DALLARI, 2001).

Os argumentos favoráveis a este sistema de governo indicam que ele “é mais racional e menos personalista, porque atribui responsabilidade política ao chefe do executivo e transfere ao Parlamento, onde estão representadas todas as grandes tendências do povo, a competência para fixar a política do Estado, ou, pelo menos, para decidir sobre a validade da política fixada” (DALLARI, 2001, p. 237 – 238), sendo que, relativamente a argumentos contrários são apontados dois elementos, isto é, sua fragilidade e instabilidade, as quais são incompatíveis com o que se exige do Estado contemporâneo (GASPARDO, 2009, p. 81).

Não obstante, no sistema presidencialista, como o adotado no Brasil, o Presidente da República exerce todas as atividades e competências do Poder Executivo e acumula, portanto, as funções de chefe de Estado e de Governo, exercendo também a função de chefe da Administração Pública. O Presidente da

República é eleito para mandato com prazo determinado e, não necessariamente depende tanto da confiança do Legislativo como no Parlamentarismo. Não obstante, o Presidente possui o poder de veto. A confiança que o Presidente precisa ter no Legislativo, no caso do presidencialismo, está mais voltada para uma confiança que possibilite angariar aliados para formar a sua maioria no Congresso Nacional, que como se verá, será a maior diferença entre os dois sistemas, com reflexos diretos na lógica do controle exercido pelo Legislativo sobre o Executivo. Assim, nos sistemas presidencialistas essa “confiança” assume uma conotação voltada a uma preocupação com a (in)governabilidade, isto é, não há a necessidade de confiar-se nos membros do Legislativo, mas sim confiar de que estes atuarão voltados a permitir a governabilidade por parte do Presidente. Outra característica do presidencialismo brasileiro é que os membros do Legislativo são eleitos por período determinado e o órgão não está sujeito à dissolução. Isso gera uma divisão de poderes “mais rígida”, concluindo-se por uma independência e autonomia maior, ainda que devam ser harmônicos entre si (SILVA, 2001).

Como pontos positivos dos sistemas presidencialistas, os argumentos são de que “as decisões são tomadas e postas em prática com rapidez, em virtude da unidade de comando e do fortalecimento do Executivo” (GASPARDO, 2009, p. 91). Enquanto que, de forma contrária, existem argumentos de que essa forma de sistema, no qual o Presidente da República é eleito por prazo certo e sem responsabilidade política pode configurar uma ideia de “ditadura com prazo fixo”. Para além disso, o Executivo, no presidencialismo, é mais forte que o Legislativo quando possui apoio. Contudo, poderá não conseguir agir com eficácia quando não contar com o apoio necessário no Legislativo e isso acarreta a ineficiência do Estado (DALLARI, 2001).

Assim, é possível indicar que uma das principais diferenças entre estes dois sistemas se encontra no papel desenvolvido pelo Poder Legislativo. No Parlamentarismo, o Legislativo não fica limitado a fazer leis, sendo também responsável pelo controle do Governo. Não obstante, neste sistema, o Parlamento toma posições políticas fundamentais, estando no centro dos momentos decisórios, enquanto que no Presidencialismo, por exemplo, atribui-se como principal função do Legislativo, a produção de leis que, como se verá, a partir das imbricações causadas pelos impasses das relações Executivo-Legislativo causadas por um Executivo que não possui maioria no Congresso, torna mínima senão condicionada ao Executivo também a função de produzir leis. No Brasil isso é bastante presente por conta do

presidencialismo de coalizão. Se já a função dita como principal é mitigada, mais limitação ainda terá a função de fiscalização e controle.

Outro fato relevante que diferencia os dois sistemas e que tem a ver com o objeto de estudo, qual seja, o controle parlamentar sobre o Executivo é que, no Parlamentarismo, o Legislativo pode destituir o Gabinete por razões de ordem política. No que tange ao Presidencialismo, a destituição do Presidente da República é mais rígida e só ocorrerá em razão da prática de determinados atos delituosos expressamente previstos em lei. Contudo, isso pode ser visto por dois ângulos, isto é, enquanto o presidencialismo “perder”, por exemplo, em termos de submissão às flutuações da opinião pública, pode ser considerado que “ganha” em termos de estabilidade e continuidade do Governo.

Gaspardo (2009, p. 81) destaca que o Parlamentarismo pode significar uma melhor opção por “permitir uma responsabilização mais eficaz do Chefe do Poder Executivo, evitar o personalismo e assegurar maior estabilidade política”. Mas o autor também destaca posicionamentos como de Abranches (1988, p. 32), o qual salienta que a “tradição político-institucional responde à específica dinâmica social do País”. No caso brasileiro, caracterizada pela heterogeneidade, diferenças e contradições sociais, as quais “contribuem para firmar esta combinação entre proporcionalidade e presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988, p. 32).

A partir das características de cada sistema, acredita-se que o sistema presidencialista, especialmente como o brasileiro, que é marcado pelas relações de *trade-off* entre Executivo e Legislativo devido ao fato de, agravado pelo fenômeno do multipartidarismo, dificilmente aquele se eleger com maioria no Congresso, precisar trabalhar para formar uma base de apoio do Legislativo, possui maiores entraves à execução da função de fiscalização e controle. No Presidencialismo como o brasileiro o governo até existe sem depender do Congresso, contudo, pouco conseguirá operar e levar a frente sua política governamental, pois precisará da aprovação por aqueles que detêm a titularidade das cadeiras no Legislativo¹¹¹. Essa necessidade faz com que o Presidente da República seja compelido a realizar manobras de troca, valendo-se para tanto e na maioria das vezes, dos cargos políticos disponíveis no Executivo.

¹¹¹ Como contraponto, interessante observar que se caso fosse possível levar a frente as políticas governamentais sem o apoio no Legislativo poderiam resultar em uma espécie de “autoritarismo” do Executivo.

No Parlamentarismo, por sua vez, essas relações ficariam um tanto quanto mitigadas, tendo em vista que a fórmula de sistema de governo parlamentar de gabinete é destacada pelos aspectos resumidos por Miranda (2001, p. 80) indicando aspectos como a

formação do Governo logo após as eleições, a cargo do chefe do partido maioritário; escolha dos Ministros entre os membros do Parlamento e sua presença nas reuniões das Câmaras; dependência dos Ministros ao Primeiro-Ministro; **responsabilidade solidária do Governo**; existência de meios de acção do Governo sobre o Parlamento e do Parlamento sobre o Governo; **institucionalização da Oposição**; **disciplina partidária**; **responsabilidade política efectiva** não tanto pela demissão do Governo quanto pelos resultados das eleições parlamentares gerais e, alternância de dois partidos no poder, em períodos mais ou menos longos (ao fim de uma, duas ou, mais raramente, três legislaturas (Grifos próprios).

Como se percebe, existem certas diferenças que se levadas para o sistema presidencialista brasileiro concluir-se-á pela carência de determinadas ações, como por exemplo a institucionalização da Oposição e a disciplina partidária. Como já se viu na análise dos dados do capítulo dois e como se verá, com mais propriedade, nos pontos 4.2.2 e 4.3, a oposição no Brasil tem deixado bastante a desejar. Da mesma forma que os partidos políticos brasileiros ainda não contam com um alto grau de coesão interna de modo que não possuem uma tradição de filiação em torno de programas gerais, sendo, ainda, marcados pelo personalismo.

Assim, todas estas questões acabam por influenciar não só na gestão administrativa, mas especialmente da efetividade de exercício de um controle parlamentar sobre o Executivo. Além disso, os reflexos disso têm incidência também na relação que desenvolver o Legislativo com os meios de manifestação da sociedade, causando certa fissura de identificação e diminuição dos espaços de manifestação e acionamento do Legislativo através dos ecos advindos do espaço público. Tais questões passam a ser observadas e desenvolvidas na sequência.

4.2 Dificuldades do controle parlamentar no Brasil

A atuação do Legislativo e a sua relação com o Executivo são bases de muitas abordagens teóricas, como por exemplo, na formatação e resultado de políticas públicas, produção legislativa, diretrizes econômicas, dentre outras. Neste estudo, essa relação entre esses dois Poderes tem espaço também para se observar o

exercício da função de controle sobre o Executivo por parte do Legislativo. Não obstante, no seio de tais abordagens, tem especial relevância o comportamento dos partidos e dos parlamentares dentro do Congresso, no sentido de como podem afetar o balanço da governabilidade. No caso brasileiro, a grande maioria das pesquisas indicam que, de forma geral, a tendência do comportamento individual dos membros do Poder Legislativo em voltar esforços para políticas distributivas¹¹², em detrimento de políticas nacionais é contornada por um centralismo decisório, uma patronagem¹¹³ em distribuição de cargos no Executivo e pelo controle da agenda política, fatos estes que se encontram nas mãos de atores chave como o Presidente da República, e internamente ao próprio Legislativo, dos presidentes das mesas das casas e das comissões, dos relatores e, especialmente, dos líderes partidários. Tudo isso contribui para a existência de percalços na execução da função de fiscalização e controle por parte do Legislativo sobre o Executivo.

Assim, o exercício dessa função no Brasil é marcado por fatores que contribuem para que se destaquem dificuldades tanto operacionais e de resultados como também, no pior dos cenários, para o enfraquecimento da própria instituição legislativa de modo a ter como consequência primeira a quebra de confiança da sociedade para com as instituições políticas.

Questões como o multipartidarismo¹¹⁴ impulsionam o Executivo a fazer alianças, uma vez que a partir dos pressupostos daquele, dificilmente alguma legenda partidária irá conseguir obter maioria no Congresso. Não obstante, tendo em vista que a governabilidade depende de renovação da base de apoio durante o mandato, a “moeda de troca”, na maioria das vezes, ocorre por meio do aparelho burocrático do Executivo, isto é, cargos políticos disponíveis para nomeação do Presidente da República ou ainda pelas emendas parlamentares. No caso brasileiro, ainda, como as coalizões nem sempre são homogêneas, o Executivo tem de ceder a interesses políticos e locais/regionais, os quais podem ser contraditórios para com seus objetivos de governo, de forma a beneficiar apenas interesses de determinados setores, podendo ser um benefício tanto econômico, político ou territorial. Essas questões

¹¹² Isso tudo com vistas a agrandar a base eleitoral e garantir manutenção ou acréscimo do capital eleitoral em eleições sucessivas.

¹¹³ Essa ideia é desenvolvida por Santos (2003).

¹¹⁴ De acordo com as informações registradas no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral, até novembro de 2017 são 35 (trinta e cinco) partidos políticos registrados e em atividade no Brasil.

acabam por sempre fomentar relações clientelistas e patrimonialistas de regiões e indivíduos em relação a determinados agentes políticos.

A partir de tais indicações, neste ponto da pesquisa, quer-se muito mais fazer uma abordagem descritiva de duas das características que marcam o exercício da função de controle do Executivo pelo Legislativo, isto é, aborda-se a déficit democrático dos instrumentos de controle, destacando-se a baixa abertura para momento de discussão; da mesma forma em que se aborda o presidencialismo de coalizão a partir do regime de partidos, fato este que contribui para os movimentos de *trade-off* destacados pela literatura especializada, como se verá na sequência.

Acredita-se que apenas com mudanças nas instituições não se irá mudar uma tradição de ocupação do espaço público por interesses privados. Para que a alteração desse *status quo* ocorra são necessárias novas propostas, como por exemplo, a necessidade do resgate da sociedade para os momentos possíveis de decisão política.

4.2.1 O déficit democrático dos instrumentos de controle e a consequência da crise geral da instituição parlamentar

Apesar da aparente estabilidade das instituições democráticas que vive o Brasil, há sempre a percepção da desconfiança sobre o seu funcionamento, por parte do corpo de cidadãos que compõe a comunidade política. Não há que se confundir momentos de desestabilização política e econômica com não funcionamento das instituições democráticas. Em tais cenários é que devem ser reforçadas as suas missões institucionais de reordenar a ordem conturbada. Se existe o sentimento de desconfiança sobre tais instituições por parte da sociedade, esta não pode olvidar-se de que tem papel legitimador na atuação das instituições e que, uma vez afastando-se, seu lugar será tomado por forças que podem ser contrárias à democracia, contribuindo cada vez mais para momentos de desestabilização. Mas isso deve ser uma escolha com consequências conscientes por parte da população.

Além disso, nas últimas décadas, há grande predominância nos debates teóricos de temas voltados à importância da participação popular e do papel do controle social por variadas razões. Autores como Bitencourt e Reck (2017, p. 67) destacam entre os motivos para isso “os altos índices de insatisfação popular com a democracia representativa na condução e destinação dos interesses públicos, a crise de

legitimidade presente em todos os setores do aparelhamento Estatal” da mesma forma que indicam outros fatores como “a sobrecarga do Poder Judiciário no controle da administração pública como última “ratio” e os inúmeros escândalos de corrupção que envolvem os mais variados setores públicos e privados, que vêm gerando um desperdício de valores monetários aos cofres públicos, resultando, muitas vezes, na inviabilidade dos direitos fundamentais e fundamentais sociais”. Não obstante a essas detecções, os autores ainda referem que contribuem para o grande debate sobre a participação e o papel do controle social no exercício do poder político “o sentimento de desconfiança, frustração e descrédito em relação aos poderes estatais; todos estes, se constituem, indiscutivelmente, em fatores preponderantes do debate crescente acerca da necessidade de se criarem canais, fortalecer e tornar efetivos os meios já existentes de controle social da função pública” (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 67).

A grande questão aqui é perceber o fenômeno da desconfiança, por parte dos cidadãos, em relação às instituições democráticas, especialmente sobre o Poder Legislativo, de modo identificar que as consequências disso para a democracia, a médio e longo prazo, podem ser perigosas. Não obstante, as deficiências enfrentadas nos resultados dos controles, especialmente, no caso do controle parlamentar são resultado da suposição que se faz de que determinadas instituições irão preencher o vazio derivado das dificuldades das pessoas para mobilizar os seus recursos cognitivos que são necessários para avaliar e julgar a necessidade e qualidade das decisões políticas, que são complexas, e que afetam as suas vidas. Esse é o início do problema, isto é, deixar que a sociedade pense que pode ser substituída totalmente do seu papel participante dos momentos de tomada de decisão. Isso porque cada membro, cada instituição, cada parcela de poder tem uma função no funcionamento de todo o sistema democrático, ou seja, não pode a sociedade pensar que estará integralmente representada e esquecer do seu papel a ser desempenhado no processo democrático. Da mesma forma que é necessário, um pouco mais, demonstrar que as responsabilidades políticas partem também da própria atuação da sociedade, as quais não podem ser simplesmente transferidas sem custo algum, uma vez que o próprio controle requer controle¹¹⁵.

¹¹⁵ Significa que se as instituições formais com competência para o controle deixam a desejar em determinados aspectos ou não exercem a sua função como instituídas para. A sociedade, nesses casos

Para o corpo político, voltado aos seus interesses de bases eleitorais, o silêncio do público se torna favorável, uma vez que “é nesse circuito que se reforça a dissociação, crônica no país, entre representantes e representados, e se opera a redução da cidadania a uma massa passiva, mero objeto de políticas compensatórias e dos eventuais benefícios provenientes das máquinas que manipulam clientelas” (VIANNA, 2002, p. 9). De nada adianta reconhecer que as instituições são importantes na democracia, porque é através delas que as aspirações dos cidadãos se transformam em políticas públicas sem que haja presença, e presença substantiva e não meramente formal, desses indivíduos afetados pelas decisões. Uma vez que se ausente do processo decisório, o produto resultante deverá ser aceito, em certa medida, ainda que não reflita os anseios do social, no caso de este se afastar conscientemente desses momentos.

A confiança nas normas, nos mecanismos e procedimentos institucionais que são previstos para assegurar a igualdade de todos perante a lei e o direito de nada adianta se não houver, ainda que mínimo, um acompanhamento desses procedimentos por parte daqueles que não podem autogerir-se. Nesse sentido, Moisés (2005) entende que a desconfiança pode criar um ambiente favorável para que os cidadãos se sintam descomprometidos com a vida pública, de modo a se recusar a cooperar com as diretrizes do Estado ou até mesmo ignorar as leis e as normas que servem para garantir o agir público e organizar a vida social e política.

Não obstante, para alguns, a desconfiança é desejável para assegurar a autonomia dos cidadãos diante das estruturas de poder. Contudo, isso pode ter um efeito reverso de fragilização democrática quando o nível de desconfiança, daqueles que se sentem fraudados pelo comportamento antirrepublicano do corpo político, for proporcionalmente alto.

Para muitos, as explicações sobre o fenômeno da carência democrática das instituições partem do desempenho de suas funções, isto é, o desempenho econômico é importante, mas dentro da ideia universal de democracia, a impessoalidade, o sentido de justiça e a probidade com que as instituições tratam os cidadãos são também fatores decisivos. Nesse sentido, Moisés (2005) considera que, em possíveis quadros de desconfiança, a autoridade e a efetividade de governos e de partidos políticos podem ficar comprometidas, e a legitimidade ou a crença na vida

também tem o papel de controlar aqueles que institucionalmente controlam no exato sentido de que o controle requer também controle.

democrática, como a que assegura direitos de cidadania, podem ser postas em questão.

Portanto, ainda que um certo grau de desconfiança possa sinalizar um “distanciamento saudável”, quando ela for generalizada, crescente e duradoura, ainda que não comprometa a democracia a curto prazo, irá implicar em percepções negativas dos cidadãos em relação à capacidade de as instituições operarem como meios de realização dos interesses advindos do corpo social. Esse movimento pode gerar em parcela do pública um sentimento, que deve ser preocupante, de menosprezo pelas instituições de representação, inclusive com a gravíssima admissão de que a democracia pode funcionar sem partidos ou sem o Poder Legislativo.

Vianna (2002) destaca que o déficit do modo de funcionamento das instituições democráticas que fecham os sistemas de procedimentos formalizados às expectativas de demandas sociais pode ser consequência da predominância do Executivo sobre o Legislativo, indicando o volume de edições de Medidas Provisórias¹¹⁶, o que importa “em um processo de tomada de decisões que se venham subtraindo à formação da opinião tanto no âmbito parlamentar quanto no da sociedade civil, nas questões estratégicas para os rumos da sociedade” (VIANNA, 2002, p. 8). Para além disso, acredita-se que a “crise” das instituições e, neste caso, da instituição parlamentar está atrelada àquilo que se espera da instituição, a partir da expectativa gerada sobre o desempenho das funções que caracterizam as competências institucionais. Moisés (2005, p. 42), acertadamente aduz que

a idéia (sic) é que as regras constitutivas das instituições, especialmente as relativas à sua justificação, geram expectativas sociais a respeito de seu desempenho, assim como dos responsáveis por sua administração, e isto se reflete na articulação de papéis a eles atribuídos por aquelas regras. A confiança em instituições estaria baseada no fato de os cidadãos compartilharem uma perspectiva comum relativa ao seu pertencimento à comunidade política, uma circunstância implícita na justificação normativa das instituições. Por outro lado, isso ofereceria os

¹¹⁶ Apenas como exemplificação, de acordo com um levantamento feito pela Câmara dos Deputados, em novembro de 2017, a média de Medidas Provisórias editadas pelo Presidente Michel Temer chega a uma Medida Provisória para cada 6,5 dias de governo. Em 18 meses, o Presidente editou 83 Medidas. Este índice só está abaixo da média dos Presidentes José Sarney e Itamar Franco, os quais, após a Constituição de 1988 editaram, respectivamente, uma média de uma a cada 5,8 dias e uma a cada 5,7 dias. A elevada utilização de Medidas Provisórias, pela regra constitucional, acaba por gerar uma questão de trancamento de pauta para análise de outros projetos, tendo em vista que após 45 dias, elas trancam a pauta da Casa, conforme disposição do art. 62, §6º, da CRFB/88. Se estiverem sendo analisados, pelas Casas do Congresso, projetos contrários aos interesses do Governo, o Presidente pode se valer também da edição destas Medidas para sobrestar os trabalhos.

fundamentos a partir dos quais os papéis desempenhados pelos responsáveis pelas instituições são estabelecidos. Nessas condições, os julgamentos dos cidadãos para decidir confiar em instituições referem-se à performance destas, mas, ao mesmo tempo, tomam por base a avaliação da consistência e da coerência internas de suas normas, mais do que as avaliações estritas do comportamento individual dos seus gestores e administradores (Grifos próprios).

A partir desta perspectiva, instituições cujo funcionamento seja compatível com a expectativa gerada sobre ela a partir de sua justificação normativa e também associada às suas funções permanentes, tenderiam a gerar a confiança dos cidadãos, “enquanto aquelas cujo desempenho contraria ou frustra essa expectativa provocariam suspeição, sentimentos de distanciamento e rejeição, gerando baixos níveis de confiança política ou simplesmente desconfiança” (MOISÉS, 2005, p. 52). Isso significa dizer que a suposição de que as instituições funcionam bem quando coerentes com os seus fundamentos legais e sua legitimidade acabam por sinalizar aquele requisito de imparcialidade, de universalismo e de probidade com relação aos cidadãos, constituindo-se em um modo para obter a sua confiança e, sobretudo, tornando-se um referencial de comportamento político.

Quando no capítulo dois se percebeu que os indivíduos preferem canais informais para publicizar supostas violações da ordem democrática, por meio da mídia e não dos canais oficiais de denúncia¹¹⁷, conclui-se que há um certo descrédito de confiabilidade nos rumos tomados pelo Poder Legislativo quando diante de denúncias sobre ofensas à coisa pública. Isso traz como consequência a percepção de que a instituição legislativa não tem sido capaz de absorver as demandas advindas do espaço público, criando um distanciamento entre atores que deveriam guardar uma relação de complementaridade. Essas duas formas de atuação nem de longe podem ser vistas como concorrentes, porque a sua relação é, e sempre deverá ser, de complementaridade. Dessa forma, se pelos meios tradicionais de manifestação e absorção dos reclames originários da esfera pública não estão sendo captados, outros meios foram construídos para que fosse possível, ainda que com um baixo nível de cultura cívica, aproximar a sociedade dos momentos de controle e de tomada de decisão. Fala-se aqui, por exemplo, das possibilidades de se chegar até o Poder Judiciário, por meio da ação popular, ação civil pública, ações do controle concentrado

¹¹⁷ Gráficos 12 e 13, por exemplo.

de constitucionalidade manejadas por associações, etc. Nesse sentido, Vianna (2002, p. 11) destaca que

esse novo lugar da esfera pública, construído em torno do direito, de suas instituições e procedimentos, estaria mobilizando formas e mecanismos de representação funcional, como o Poder Judiciário, o Ministério Público, o sindicalismo, as ONGs e a vida associativa em geral, e não estaria implicando concorrência com o sistema de representação política. as duas formas de representação, ao contrário, se comportariam em termos de reforço mútuo, em uma relação de complementariedade.

Contudo, ainda que essas novas formas de manifestação da sociedade sejam de extrema importância, quer-se insistir também na necessidade da retomada entre a instância representativa, por excelência, e o corpo social, de modo a alterar o cenário desenhado com a exposição dos dados no capítulo dois, no sentido de promover um maior diálogo entre as expressões sociais para com os mecanismos de controle disponíveis ao Poder Legislativo. Bonavides (2004, p. 285) também destaca nesse sentido ao afirmar que

se o plenário das assembleias (sic) parlamentares já não é o recinto da oratória brilhante dos tribunos que lá buscavam consenso para as idéias (sic) em vez de compromisso para os interesses, como agora impõe a complexidade legislativa contemporânea, as casas da representação nacional podem perfeitamente funcionar com todo o prestígio e majestade de suas prerrogativas caso exerçam sobre a lei, nascida em grande parte de fontes executivas e extraparlamentares (grupos de pressão), **um controle realmente eficaz, extensivo por igual à política do governo, cujos atos fundamentais encontram ali um fórum de debates onde a Nação venha a sentir-se presente, falando pelos seus legítimos representantes** (Grifos próprios).

Por fim, ainda que, no caso de atos violadores à boa administração pública, o acionamento do controle parlamentar por meio da participação ou do controle social tenha sido reduzido e, na maior parte dos casos, resumindo-se à manifestações da imprensa, destacando-se quase sempre os mesmos canais¹¹⁸, para que tais

¹¹⁸ Sobre a predominância dos mesmos canais como fontes acionadoras de alguns mecanismos do controle parlamentar, interessante são os resultados realizados em uma pesquisa realizada pela Secretaria de Comunicação Social – assessoria de pesquisa de opinião pública da Presidência da República e com relatório final apresentado em 29/08/2016 pela empresa responsável, qual seja, a Ibope Inteligência. A pesquisa tinha como objetivo geral “conhecer os hábitos de consumo de mídia da população brasileira (segundo estratos de localização geográfica e de corte socioeconômico) a fim de subsidiar a elaboração da política de comunicação e divulgação social do Executivo Federal” (p. 06). Os resultados estampados na pesquisa corroboram os resultados obtidos no capítulo dois sobre os meios de comunicação que mais serviram de fonte para o acionamento do controle parlamentar. A Pesquisa indicou que os Jornais O Globo e a Folha de São Paulo são os mais lidos e que as revistas

mecanismos de controle sobre o Executivo não caem em déficits democráticos de níveis superiores àqueles suportados pelo sistema, é imperiosa necessidade do resgate de uma relação de identidade entre sociedade e Legislativo, de modo a recuperar-se o fundamento institucional do próprio Congresso Nacional. Contudo, para isso, ainda é necessário lidar-se com elementos intrínsecos ao sistema presidencialista que marca o país, como se verá na sequência.

4.2.2 O caráter político e o regime de partidos no presidencialismo de coalizão: o estreito debate entre presidencialismo e tráfico de influências

Por conta das características que sinalizam o presidencialismo brasileiro, o qual é marcado, como já referido, pela separação de poderes e pelo multipartidarismo, é baixa a probabilidade de que o partido do Presidente da República seja majoritário nas duas casas do Congresso Nacional. Mas para superar um suposto estado de (in)governabilidade, o arranjo institucional brasileiro pós 1988 conseguiu encontrar uma solução para isso através da prática predominante, e muito característica do Brasil, o presidencialismo de coalizão¹¹⁹, no qual “o presidente organiza sua base de sustentação através da distribuição de postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, e estes garantem os votos necessários à aprovação do programa de governo” (SANTOS, 2003, p. 191).

O multipartidarismo significa, portanto, baixa probabilidade de que apenas um dos partidos existentes tenha mais de 50% das cadeiras parlamentares conquistadas, aumentando, por sua vez, as chances de Presidentes da República serem eleitos sem base parlamentar majoritária. Nos regimes parlamentaristas, o Governo teria mais dificuldades de obter apoio do legislativo.

Por sua vez, “o presidencialismo de coalizão consiste em um complexo sistema de interações políticas entre membros do Executivo, burocratas, membros do

mais acessadas são Veja, Caras, IstoÉ e Época. As informações se confirmam, por exemplo, no Gráfico 3, que trata dos Jornais e Revistas que geraram Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações no período de 1995 a 2017 da Câmara dos Deputados Federais, sendo que o jornal Folha de São Paulo foi responsável por 27 do total deste tipo de requerimento e a Revista Veja por 15 deles. Seguidos pelo Jornal O Estado de São Paulo, O Globo e IstoÉ (8; 6 e 5, respectivamente). O diagnóstico é o mesmo nos gráficos 6; 12; 13 e 15. Esses resultados podem ser lidos sob outro aspecto, no sentido de que a obtenção das informações pela sociedade parte, predominantemente, dos mesmos veículos comunicacionais, o que pode indicar uma dificuldade na publicação da informação livre de tendências.

¹¹⁹ Termo cunhado por Sérgio Abranches.

Legislativo e líderes partidários” (SANTOS, 2003, p. 192), no qual o Presidente da República, que provavelmente não conquistou a maioria das cadeiras do Congresso Nacional pela sua agremiação, tem necessidade de organizar uma base de apoio no Legislativo. Para isso irá se valer daquilo que tem disponível para “negociar” tal apoio, isto é, irá nomear para os ministérios, políticos que serão indicados pelos líderes dos partidos que podem oferecer estabilidade ao Governo, geralmente políticos dos grandes partidos. Estes, por sua vez, seja por motivos ideológicos ou mesmo estratégicos irão aceitar fazer parte da “aliança” governamental. Tais trocas irão gerar uma série de relações que se caracterizarão pela delegação, sendo que algumas delas terão conflitos potenciais¹²⁰.

Não obstante, “o padrão de relacionamento do Legislativo com os órgãos do Executivo expressa as tensões inerentes ao funcionamento do presidencialismo de coalizão” (SANTOS, 2003, p. 193). Isto é, a delegação ocorre já na origem quando o eleitorado delega poderes para o Presidente e para o Congresso. Na sequência, o Presidente irá delegar competências para os ministros e burocratas, para que promovam seu programa de Governo. Ainda nesse “ciclo delegativo”, os membros do Legislativo transferem poderes às lideranças partidárias e também para as Comissões. Conforme destacam Amorim Neto e Tafner (2001, p. 14), o modelo de instituições no Brasil é, em verdade, um complexo de delegações cruzadas, no qual sua complexidade é “dada pelos altos custos de transação que o controle dessas delegações exige”.

Assim se criam relações que podem gerar conflitos de interesse quando se pensar na necessidade de conciliar as propostas envolvidas em todo esse “ciclo de delegações” especialmente para o Chefe do Executivo, que precisará de apoio real. Contudo, para resolver o problema de o Presidente não ter base majoritária, por conta

¹²⁰ Veja-se, por exemplo, quando Santos (2003, p. 192) explica que “quando o presidente nomeia determinado político para um ministério, a expectativa é que este promova decisões de acordo com a linha definida pelo presidente. Todavia, seu partido possui objetivos políticos próprios, nem sempre consistentes com o programa perseguido pelo presidente. A questão que se coloca é: a quem obedecerá o ministro, ao presidente ou aos interesses de seu partido? Até que ponto o presidente tolera divergências quanto ao comportamento esperado de um ministro em nome da manutenção da base de apoio no Legislativo? Do ponto de vista dos partidos, o problema se apresenta de forma semelhante: se um quadro é nomeado para o ministério, é provável que líderes de seu partido cobrem atitudes que satisfaçam seus interesses eleitorais e ideológicos, certamente, entretanto, este político sofrerá pressões para que a política do presidente seja implementada. Estas perguntas são diretamente vividas pelos membros das coalizões presidenciais e podem ser resumidas no dilema de um lado, existir a necessidade de cooperar para continuar fazendo parte da base de apoio e, de outro, saber que uma coalizão dilui a imagem própria da agremiação *vis-à-vis* o eleitorado”.

do multipartidarismo, a Constituição de 1988 dotou-o de inúmeros instrumentos de intervenção dos trabalhos legislativos “ao passo que no âmbito interno do Legislativo, os líderes partidários tornaram-se capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário” (SANTOS, 2003, p. 192). Isso significa que se o Governo está disposto a trocar cargos e verbas por votos do Congresso e também os partidos estão dispostos a trocar seus votos e funções nas Casas Legislativas pela “moeda” oferecida pelo Executivo. Desta forma o Presidente irá saber que o montante de cadeiras dos partidos que aceitarem se aliar à sua base será aproximadamente o número de votos que irá receber em favor das suas propostas, de forma a ser possível construir um ambiente com certa estabilidade governativa¹²¹.

Essa estabilidade não tem só relação com a aprovação das propostas que interessam ao Governo. Tem especial vínculo especialmente com a função de fiscalização e controle do Executivo, sobretudo quando houverem indícios de práticas de atos supostamente contrários ao interesse público. O desgaste da base aliada na votação do impeachment da Presidente Dilma e os inúmeros movimentos de *trade-off* nas votações das denúncias contra o Presidente Michel Temer¹²² podem servir de exemplo neste caso.

É interessante notar, ainda em sede desses dois exemplos, que a política econômica é decisiva para os destinos políticos de um governo. Santos (2003, p. 193) destaca que “o sucesso nesta área garante boa vida com a base parlamentar, ao passo que, em momentos de crise, as dissidências e posições de independência adquirem maior legitimidade dentro dos partidos da coalizão”. Tome-se, ainda como exemplo, a relação conturbada que havia entre Executivo e Legislativo quando da eleição de Dilma para o segundo mandato em 2015. Em momento tomado por vários pontos de incompatibilidades, a então Presidente da República encaminhou ao Congresso Projeto de Orçamento que previa déficit nominal e solicitava que os congressistas efetuassem os necessários cortes. Tal atitude, além de oficializar, expos as divergências na área econômica, tendo sido, tal gesto, recebido como uma tentativa de jogar a responsabilidade das falhas do Governo para o Legislativo¹²³.

¹²¹ Os gráficos 30; 31; 32 e 33 são demonstrativos de como operam essas inter-relações.

¹²² Como por exemplo a liberação de emendas parlamentares às vésperas da votação da primeira denúncia pela Câmara dos Deputados, por organização criminosa e obstrução da Justiça, contra o Presidente Michel Temer. Sendo que a maior parte do valor foi destinada a emendas individuais.

¹²³ Congresso rejeita pedido de Dilma para salvar orçamento. **Estadão**. São Paulo, p. A1, 2 set. 2015

Após inúmeras tratativas, o Governo decidiu rever alguns pontos que marcavam a sua estratégia¹²⁴. Contudo, o episódio acabou por levar o Brasil a perder o grau de investimento pela agência internacional *Standard & Poor's*¹²⁵. Tinha-se, neste momento, uma retroalimentação da crise política para com a crise econômica, formando um círculo vicioso que culminou com a procedência do pedido de impeachment da então Presidente.

Se não bastasse a necessidade de estabilidade econômica, os membros do Legislativo não decidem participar da coalizão apenas pelo grau de concordância com o programa do Governo, esse apoio também depende do acesso aos cargos políticos que a cooperação pode conceder. Daí a patronagem anteriormente referida.

Isso, porque, ainda que o poder parlamentar seja uma fonte incerta de influência legislativa, em sistemas como o brasileiro, é de fundamental importância ter acesso aos cargos políticos do Governo que sejam responsáveis pela alocação de recursos públicos e que, de certa forma, regulem as atividades de agentes econômicos e sociais. Por isso a relevância de se ter acesso aos cargos do Executivo e daí porque o Presidente da República ter em mãos grande moeda de troca. Em verdade, há uma “atração” exercida pelos cargos do Executivo sobre os membros do Legislativo. Santos (2003, p. 206) aduz que “os políticos brasileiros preferem exercer funções no Executivo, porque estas lhes proporcionam melhores oportunidades de intervir no processo decisório e, por isso, não investem na instituição parlamentar”. O autor finaliza dizendo que “a limitada capacidade de competir com o Executivo decorre do escasso investimento dos políticos no próprio Congresso. [...] É racional que os políticos almejem cargos no Executivo, porque suas chances de intervir no processo decisório são melhores lá¹²⁶” (SANTOS, 2003, p. 206).

Nesse sentido, Schier (2014, p.68-69) adverte que

é preciso rever o arranjo institucional brasileiro com o fim de construir as bases de um Poder Legislativo e de um Poder Executivo que se relacionem

¹²⁴ Dilma prepara novo tributo e promete rever Orçamento. **Estadão**. São Paulo, p. A1, 3 set. 2015.

¹²⁵ Brasil perde grau de investimento; agência cita déficit no Orçamento. **Estadão**. São Paulo, p. A1, 10 set. 2015.

¹²⁶ Exemplo disso são as manifestações de alguns políticos, em 2010, nos Jornais O Estado de São Paulo (28/3/10) e a Folha de São Paulo (03/04/10), indicando que não tentariam retornar ao Congresso, devido à inoperância da instituição, aos problemas envolvidos no financiamento das campanhas eleitorais e ao que chamaram de “criminalização da atividade pública”. Veja-se, exemplificativamente, duas declarações: “Parece que aqui [na Câmara] você não é importante para beneficiar o seu eleitor; cada vez menos o parlamentar tem capacidade de decisão” (Fernando Coruja, PPS-SC). “Não decidimos coisas estruturais, que realmente têm importância” (Emanuel Fernandes, PSDB-SP).

com mais autonomia, em que as bases tenham mais forças, em que as lideranças partidárias tenham papel relativizado e o poder de agenda do Presidente e do Executivo seja menor, permitindo que os diversos conflitos da base parlamentar possibilitem uma lógica mais plural, efetivamente deliberativa, nesse jogo todo.

Isso porque “o Congresso, no presidencialismo de coalizão, é organizado de forma a promover as políticas preferidas pelas lideranças dos grandes partidos participantes da coalizão governamental” (SANTOS, 2003, p. 197), pouco influenciando individualmente nos processos decisórios. Daí porque se afirmar que “a divisão das pastas ministeriais entre os partidos implica em divisão de responsabilidade sobre o conjunto de políticas. Todos os partidos que compõem a coalizão participam e influenciam no resultado final do processo decisório” (FREITAS, 2016, p. 111). Em não estando na base, haverá, naturalmente, um afastamento dos centros de decisão.

Uma das consequências geradas é a impossibilidade, por exemplo, de se criarem políticas públicas globais e coerentes, o que irá produzir contrariedades nas políticas de diferentes campos e setores (saúde, infraestrutura, moradia, políticas econômicas, etc.), porque “cada setor do Estado, no presidencialismo de coalizão, é ocupado por representantes de interesses diferentes da base de aliança” (SCHIER, 2014, p. 68) e não há, na maioria das vezes identificação política, mas sim coligações eleitoreiras¹²⁷. Atrelado a isso, no caso da Câmara dos Deputados, deve ser somado o fato de boa parte dos ocupantes de cadeiras ter sido eleitos pela regra da proporcionalidade, os quais ficam devendo favores e apoios àqueles que obtiveram maior quociente eleitoral ou partidário, porque eleitos com votos transferidos pelos partidos e pelos candidatos mais votados de sua agremiação.

Não obstante a isso, a literatura especializada adverte para outro obstáculo que influencia na inter-relação entre Executivo e Legislativo, no Brasil, o voto personalizado.

O argumento da difícil convivência, entretanto, não é o único a prever obstáculos à boa condução das relações entre o governo e o legislativo no Brasil. Existe, além disso, a literatura que relaciona os tipos de voto que elegem os congressistas, personalizado ou partidarizado, a seu comportamento legislativo, mais ou menos individualista. **O voto personalizado seria ao modo de relacionamento entre o representante e sua base eleitoral marcada pela falta de qualquer referência partidária. Os eleitores escolhem seu deputado de acordo com suas qualidades pessoais, e não segundo sua coloração partidária. Instituições**

¹²⁷ Isso porque, antes de os partidos comporem a base nessa cooperação com o Governo, eles também competem na arena eleitoral, sendo também interessante serem fortes eleitoralmente, uma vez que quanto mais fortes eleitoralmente, também serão maiores as chances de se tornarem hegemônicos no Governo.

legislativas cujos membros se elegem com o voto personalizado são caracterizadas pela falta de disciplina e coesão partidárias, particularismo na produção de políticas públicas e paralisia decisória diante de questões de interesse mais geral (SANTOS, 2003, p. 61. Grifos próprios).

Contudo, estudos sobre o tema retratam que “os partidos apresentam-se (sic) com uma considerável coesão média [...], posto que os encaminhamentos dos líderes permitem antever o resultado da votação” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 500). Isso significa que, ainda que se vote nas qualidades pessoais do candidato, em algum momento ele tenderá a adotar as diretrizes do seu partido, muito provavelmente se distanciando das qualidades que outrora conquistaram votos do eleitorado.

O voto personalizado advém do modelo de listas abertas¹²⁸, o qual permite ao eleitor escolher os candidatos, e não apenas os partidos, de sua preferência. Isso produziria forte incentivo para que os representantes enfatizem na campanha pelos votos suas qualidades individuais, ao invés de chamar a atenção para o programa partidário ou de governo. Ou seja, “a pouca disposição para colaborar com o governo, segundo o argumento, adviria do compromisso individualizado com as bases eleitorais, cujo sentido nem sequer sempre coincide com aquele que emana do programa partidário” (SANTOS, 2003, p. 63).

A partir dessas considerações, novamente é importante referir que, a grande maioria dos estudos analisam a questão do presidencialismo de coalizão com base nas votações do Congresso, proposições legislativas, etc. Esta pesquisa, por sua vez, procura centrar a análise sobre a função de fiscalização e controle exercida pelo Legislativo sobre o Executivo.

Desta forma, a prerrogativa de fiscalizar as ações do Executivo continua a ser tarefa de excelência do Legislativo, no Brasil. Isso significa que os membros do Legislativo também possuem responsabilidade de controle das decisões dos membros do Executivo e seus burocratas. O presidencialismo de coalizão também produz influências sobre a ação fiscalizadora do Congresso, tornando-a, muitas vezes, objeto de negociações “no seio das coalizões inter-partidárias (sic) formadas para sustentar o governo” (AMORIM NETO; TAFNER, 2001, p. 14). Assim, todos os

¹²⁸ O contraponto para com as listas fechadas é de que a tendência seria justamente apenas terem visibilidade as figuras já, tradicionalmente, conhecidas, dificultando o surgimento e desenvolvimento de novos líderes e diminuindo o alcance das manifestações das minorias.

pressupostos das coalizões se aplicam também para o controle exercido pelo Poder Legislativo.

Exemplificativamente é possível citar o ocorrido na composição da CPI dos Bingos. Quando surge um pedido de instalação de CPI há um cuidado, por parte dos parlamentares com poder de decisão e que sejam da base aliada, para que ela não seja convertida em CPMI porque no caso da CPI é mais fácil, pelas regras de distribuição proporcional dos membros formar maioria de parlamentares que representem os interesses do Governo, enquanto que em uma CPMI, há a necessidade de controlar mais membros do Legislativo, abrindo-se maior probabilidade de se ter, dentre os membros da comissão, parlamentares opositores. Há ainda outra preocupação na proposição de CPI, isto é, em qual das Casas ela será proposta, devendo ser observada aquela em que o Governo tiver maior número de parlamentares em sua base aliada.

A CPI dos Bingos foi proposta originalmente no Senado e serve de exemplo porque houve um embate para que não fosse criada uma CPMI, uma vez que à época, o Governo tinha maioria no Senado e se transformada em CPMI teria que enfrentar mais parlamentares opositores o que lhe traria incômodos reais. Interessante notar que não foi criada CPMI neste caso, tendo sido exitosa a atividade de impedir-se a transformação da CPI em Comissão Mista. Nesse caso, a coalizão do Senado e da Câmara trabalharam para que houvesse o desfecho favorável ao Governo.

Nesse momento, ganha importante e indispensável espaço a atuação da oposição ao Governo. Isso porque os congressistas da base se esforçarão para manter os níveis de controle em níveis toleráveis de incerteza, enquanto que os membros da oposição irão tentar aproveitar as oportunidades fornecidas pelos episódios de necessário controle para ampliar a visibilidade de possíveis conflitos e explorar as divisões na própria base governista (SANTOS, 2003).

Nesse sentido, a oposição consiste na “força legítima produzida por um ou mais partidos para atuar no âmbito do parlamento contra outra força parlamentar que, tendo por base também apoio de um partido ou de vários partidos, mantém no poder um determinado governo” (BONAVIDES, 2004, p. 291). Em sistemas democráticos, como o brasileiro, a oposição constitui “a forma legítima de contestar o poder estabelecido – sem pretender removê-lo em suas bases – e formular um programa alternativo de governo, valendo-se para tanto da organização partidária como instrumento de luta

política”, concluindo ser a oposição “a peça-chave do parlamento democrático contemporâneo” (BONAVIDES, 2004, p. 291).

O autor reforça tanto o importante papel dos partidos oposicionistas em regimes democráticos que indica que “a ausência de oposição ou seu quebrantamento configura um estado de enfermidade do organismo representativo ou pelo menos uma tendência incipiente ao afrouxamento da legitimidade democrática com a perda de alternativas”, uma vez que o Poder Legislativo é “a instância mais alta e qualificada para exprimir as dissidências de opinião” (BONAVIDES, 2004, p. 292).

Além disso, não há como se distanciar da noção de que, em sistemas representativos democráticos, a mudança configura parte essencial de tais sistemas. Isto é, só a mudança com formas alternativas de poder é que se tem titularidades de poder oxigenadas. Isso se realiza por meio da “possibilidade de a oposição de hoje de tornar amanhã em governo e vice-versa” (BONAVIDES, 2004, p. 294). Ou seja,

a função da oposição é se opor ao Governo para convencer o eleitorado a substituir os governantes que se encontram no poder pelo partido de oposição, a fim de que possa implementar as políticas que acredita serem as melhores para a nação. A atuação da oposição não pode ser somente crítica, mas também construtiva, apresentando suas propostas políticas alternativas (GASPARDO, 2009, p. 87).

Para isso, compete à oposição desenvolver outro papel que é o de dar publicidade à sua pauta que deverá servir como alternativa política para a pauta do Governo, isto é, demonstrar por meio de propostas porque o seu programa se mostra como possível de ser acatado em relação à maneira como o Governo conduz a sua pauta. Isso será alcançado por meio da discussão das políticas alternativas e também das decisões que são tomadas pela “situação”. Tais debates devem ser levadas a termo por meio da repercussão nas mídias e conversas nos mais diferentes espaços públicos e privados, por exemplo.

Isso porque, como destaca Cotta (1995, p. 886), o Poder Legislativo, geralmente, se divide entre uma maioria que apoia o Governo e uma minoria que forma o grupo oposicionista, isto é, “na função legislativa, a primeira tem um papel preponderante. Já na função de controle, é a segunda que se destaca. Por isso, deve haver um razoável equilíbrio entre maioria e oposição, pois isto constitui a base de uma dialética política viva”. Contudo, se a oposição não tomar o seu espaço de atuação e desenvolver o seu papel institucional, o Governo poderá governar sem maiores

preocupações com a possibilidade de estar sendo vigiado e também a coalizão governista poderá se valer da ausência da oposição para “atuar” na função de controle de modo a também dominá-la, agindo, contudo, no limite do necessário sem prejudicar os interesses do Governo.

Como visto no capítulo dois, existe um considerável número de mecanismos disponíveis ao Legislativo para que exerça a sua função de fiscalização e controle, os quais podem e devem ser utilizados pela oposição. Retomando, os requerimentos escritos de informação, requerimentos de convocação de ministros, criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, etc. Entretanto, como foi possível observar da análise dos dados, alguns desses mecanismos, embora bastante utilizados – como foi o caso do requerimento escrito de informações – têm surtido poucos resultados diante dos fatos que se apresentam cotidianamente. É claro que, de cada mecanismo de controle, só se pode exigir aquilo que cada um pode oferecer. Contudo, pouco se vislumbrou de acionamentos de outro meio de controle tendo como origem algum depoimento ou alguma informação obtida por meio de algum requerimento manejado por parlamentar.

A pouca operacionalidade da oposição é agravada e também pode ser resultado, daquilo que vem se destacando nesta seção, isto é, a confusão entre o público e o privado. Como reflexo desse elemento histórico-cultural conhecido como patrimonialismo, limitam-se drasticamente as possibilidades de o Legislativo exercer o controle democrático do poder político, porque também interesses individuais da oposição estão em jogo e sujeitos ao controle. Percebe-se que a cultura do favorecimento de amigos ou daqueles que podem, de alguma forma, retribuir com benesses importantes e determinantes para o jogo político, também a cultura de formação de clientelas políticas caracterizadas pelo assistencialismo e também a naturalização da sistematicidade da corrupção, impedem que as instituições brasileiras, especialmente, o Poder Legislativo, constituam verdadeira esfera pública, na qual seja possível mediar interesses coletivos em que sejam considerados, de forma igual, os interessados.

Esta incapacidade de se diferenciar público e privado no desenvolver das atividades públicas, no caso, das atividades parlamentares, produz como consequência drástica o desinteresse em que seja promovido o controle democrático do poder, “isso porque controle, transparência, responsabilização e criação de direitos não interessam à cultura patrimonialista, que prefere a opacidade, a

irresponsabilidade política e o clientelismo” (GASPARDO, 2009, p. 88). Os resultados que serão expostos a seguir podem ser um reflexo desse elemento histórico-cultural que tanto prejudica e atrasa o desenvolvimento democrático neste país.

Como já bastante destacado, os reflexos do presidencialismo de coalizão não se refletem apenas na necessidade de a base aliada formada se comportar para aprovar ou levar adiante a pauta de interesses do Governo. Em que pese a maciça literatura sobre o presidencialismo analise com maior frequência a questão de aprovações de leis, medidas e políticas públicas, esta pesquisa, a partir do problema norteador, buscou então observar o presidencialismo de coalizão a partir da função de fiscalização e controle exercida pelo Legislativo sobre o Executivo.

Assim, para ver como opera o presidencialismo de coalizão nas atividades de fiscalização e controle do Legislativo sobre o Executivo, tomou-se, exemplificativamente, as CPI da Câmara dos Deputados para serem analisadas¹²⁹. Foram observadas as seguintes informações: número de requerimentos de instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito em cada Governo, a partir dos dados disponíveis no próprio site da Câmara. Assim, o período correspondente refere-se a 1999/2019¹³⁰, não tendo sido possível analisar as informações relativas ao governo de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Ainda, a partir do número de requerimentos de instalação de CPI em cada governo, observou-se quantos deles foram, efetivamente, instalados e qual a relação do número de requerimentos feitos pela oposição e coalizão¹³¹ que, de fato, viraram CPI instaladas. Uma vez instaladas as CPI, buscou-se observar como se deu a distribuição dos cargos de Presidente e Relator da CPI e a proporção correspondente para oposição e coalizão. É necessário mencionar que todo o trabalho

¹²⁹ Por dois motivos optou-se em fazer a análise apenas das CPI instaladas pela Câmara dos Deputados Federais: primeiro, porque no Senado Federal não foi possível ter acesso a todos os requerimentos de instalação de CPI, seja as do próprio Senado, seja o total de requerimentos de CPMI (uma vez que é o Senado que faz o registro destas últimas), razão pela qual seria impossível analisar quantas instalações a oposição requereu e quantas a coalizão e qual a proporção das instaladas para oposição e coalizão. Segundo, porque nem todas as CPI e CPMI instaladas têm disponíveis, de forma digital, os seus relatórios finais, motivo pelo qual seria impossível afirmar, com certeza, a sua composição a partir dos canais oficiais. Não obstante, como tais informações servem apenas para exemplificar empiricamente que o presidencialismo de coalizão, de fato, opera nas relações Executivo- Legislativo no Brasil, acredita-se que a análise restrita à Câmara dos Deputados, nesse caso, não ofende a proposta do trabalho.

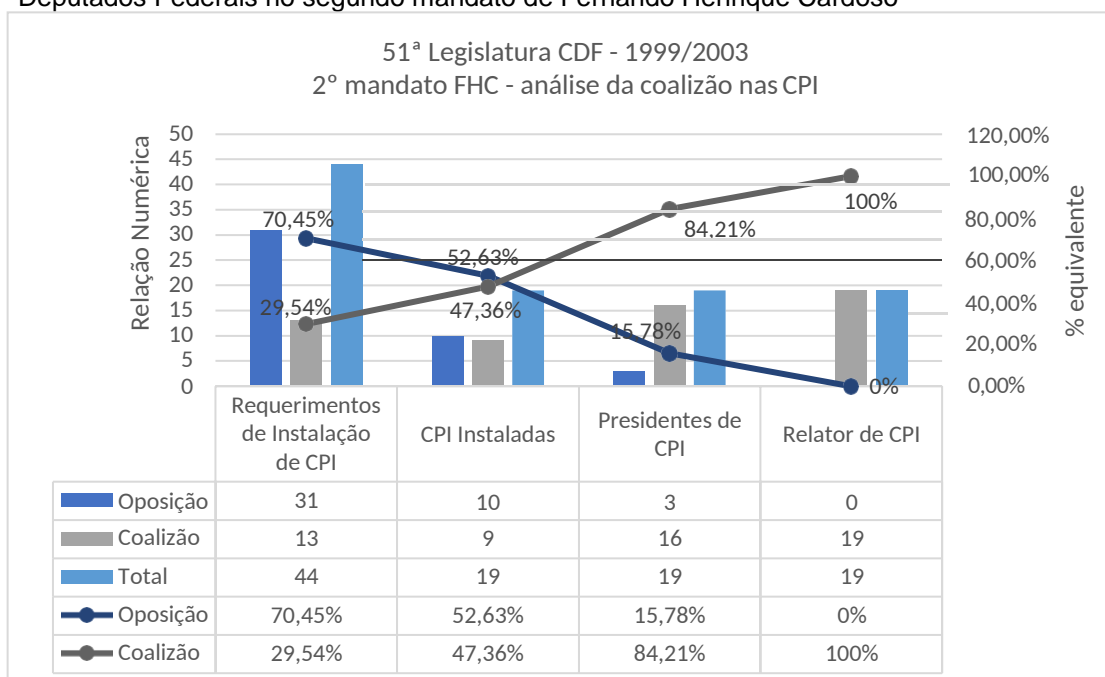
¹³⁰ A partir da 51ª Legislatura até novembro da 55ª Legislatura (2017).

¹³¹ Dentre os diferentes critérios possíveis para serem utilizados na classificação dos parlamentares entre oposição e governo, optou-se aqui por agrupar os partidos da coalizão como aqueles detentores de cargos ministeriais.

está pautado na análise de informações, sobre o controle parlamentar, que guardassem relação direta com atos violadores da boa administração pública. Neste ponto, como as informações são exemplificativas, acredita-se ser possível fazer a análise considerando também as CPI que não tiveram relação com atos desta natureza, devido ao fato de assim ser possível ter uma maior dimensão acerca da totalidade dos números. Entretanto, as CPI que buscaram investigar atos violadores da boa administração pública serão analisadas individualmente, se oportuno.

Assim, em relação ao segundo mandato¹³² do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o desenho informacional é retratado no gráfico a seguir.

Gráfico 36 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Percebe-se que dos 44 requerimentos de instalação, a oposição foi responsável por 70,45% enquanto que a coalizão governista foi responsável por 29,54%. Do total de requerimentos de instalação de autoria da oposição 52,63% foram convertidos em CPI, enquanto que 47,36% relativos à coalizão. Não obstante, na relação de presidentes e relatores das CPI, inverte-se a predominância de manifestações da oposição. Como se percebe houve um domínio dos partidos da base aliada nestas funções, chegando a 84,21% e a 100% nos cargos de Presidente de CPI e Relator,

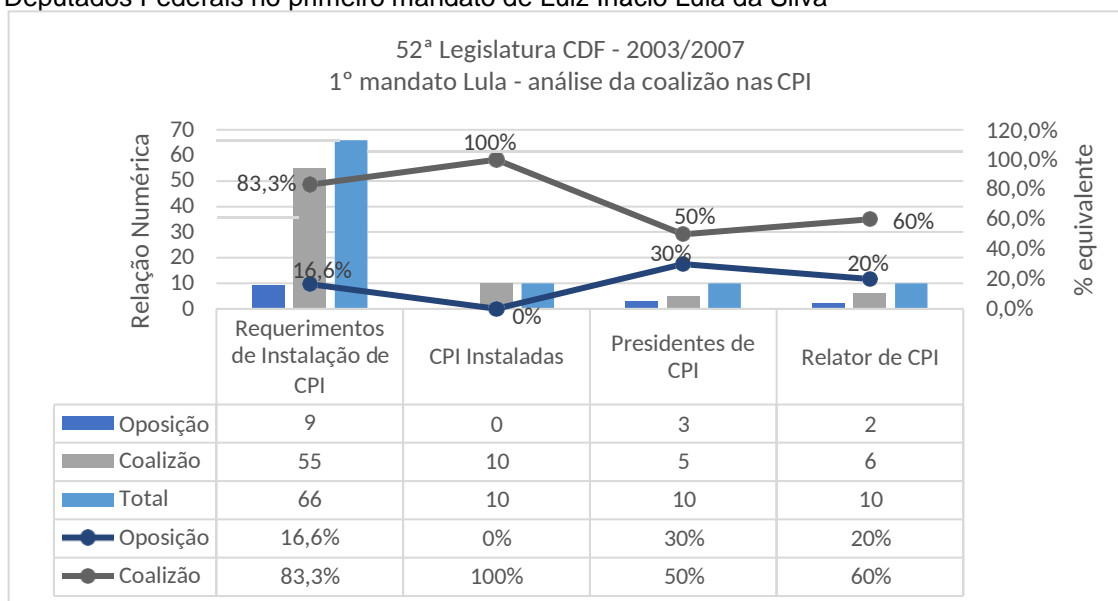
¹³² 1999/2003. Os partidos que compunham a base governista de FHC na Câmara dos Deputados eram PSDB, PMDB, PFL (que posteriormente vira DEM - 2007) e PPB (que posteriormente viraria PP - 2003).

respectivamente, enquanto que a oposição foi responsável por apenas três (15,78%) presidências e nenhuma relatoria.

No que tange às quatro CPI que tiveram relação com atos violadores à boa administração pública, em que pese todas tenham sido propostas por partidos da oposição, apenas uma delas teve representante da oposição em cargos de direção dos trabalhos. Foi a CPI do BANESPA, que teve como presidente um deputado do PTB. Todos os demais cargos das quatro CPI foram ocupados por parlamentares dos partidos da base aliada¹³³. Não obstante, é interessante notar que à época, os partidos que compunham a base aliada de FHC ocupavam 378 das 513 cadeiras da Câmara, números estes que conferiam real estabilidade na governabilidade¹³⁴.

Referente ao primeiro mandato do Presidente Lula, percebeu-se pouca atuação da oposição na proposição de CPI, como está retratado abaixo.

Gráfico 37 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

A leitura da manifestação da coalizão¹³⁵ no primeiro mandato do Presidente Lula indica que a própria base aliada foi responsável por mais de 80% dos requerimentos

¹³³ **CPI Obras Inacabadas:** Presidente: PMDB e Relator: PSDB. **CPI PROER:** Presidente: PMDB e Relator: PSDB. **CPI INSS:** Presidente PFL e Relator: PMDB. **CPI BANESPA:** Presidente: PTB e Relator: PFL.

¹³⁴ Interessante referir que, no Senado, o quadro de apoio não era diferente, uma vez que os partidos da base aliada eram titulares de 51 das 81 vagas disponíveis.

¹³⁵ Partidos que formavam a coalizão do primeiro Governo Lula: PT; PMDB; PTB; PP; PL; PPS; PSB; PCdoB; PSC; PV e PL. Partidos que formavam a oposição do primeiro Governo Lula: PSDB; PFL/DEM; PDT; PRONA.

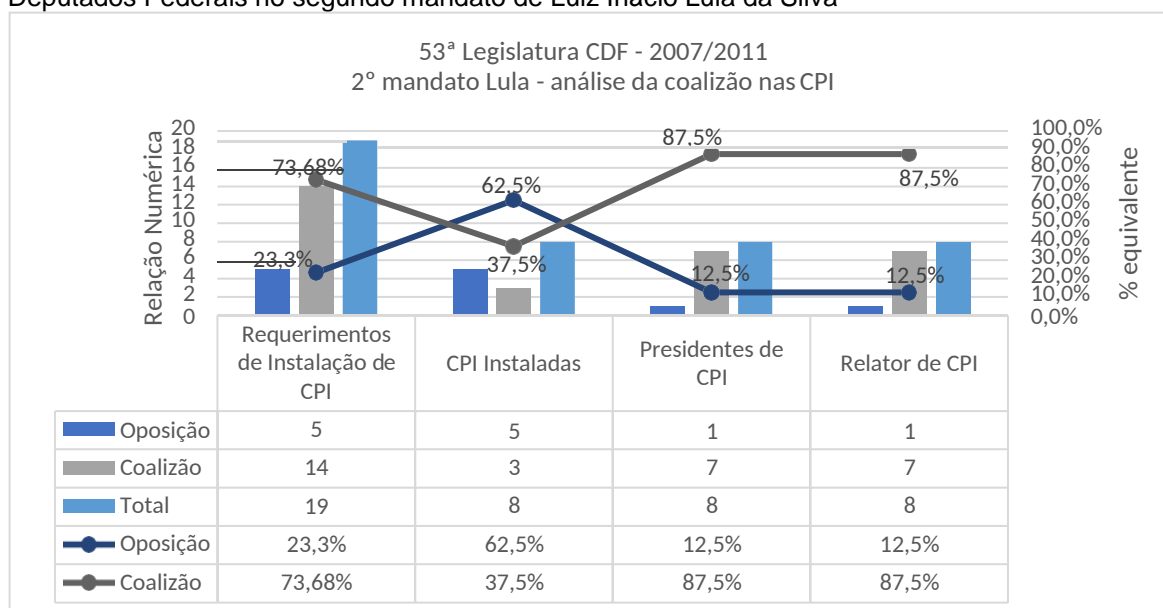
de instalação de CPI, enquanto que a oposição não chegou a 17% dos requerimentos. O reflexo disso foi que nenhuma das nove CPI requeridas pela oposição foi instalada e apenas 18% das requeridas pela coalizão o foram, totalizando 10 CPI instaladas no decorrer dos quatro anos do primeiro mandato de Lula. Dessas 10 CPI instaladas nesta Legislatura, apenas uma guardava relação para com atos violadores da boa administração pública. Trata-se a CPI da Evasão de Divisas, a qual foi proposta pelo próprio partido do Presidente (PT) e teve seu prosseguimento sobrestado por decisão da presidência da Casa, tendo em vista existir uma CPI com o mesmo objeto no Senado Federal¹³⁶.

Essa grande diferença entre proposições da coalizão e da oposição pode ser reflexo de uma estratégia usada pela base aliada em propor CPI para que a oposição não as propusesse, tendo em vista que o Regimento da Câmara dispõe que não funcionarão mais de cinco CPI concomitantemente, a não ser que seja proposta por resolução. Contudo, isso nem pode ser considerável uma afirmação muito provável, tendo em vista que o total de proposições da oposição foi baixo, durante os quatro anos da Legislatura. Ainda, é interessante notar que no primeiro Governo Lula, dos quinze partidos que tinham representação na Câmara, onze compunham a base governista, os quais somavam 376 deputados, cerca de 73% do total de 513, enquanto que apenas quatro legendas estavam de fora da base, as quais somavam 133 deputados, cerca de 26% do total de vagas. Identifica-se uma semelhança entre a coalizão do segundo mandato do Presidente FHC, o qual tinha 378 deputados em seus partidos aliados.

Com relação ao segundo mandato de Lula, o quadro se desenha da seguinte forma.

¹³⁶ Necessário fazer nota acerca do fato de que duas CPI não foram contabilizadas no gráfico, a CPI da Evasão de Divisas, pelos motivos já relatados no texto e também a CPI da Privatização do Setor Elétrico, que foi extinta com base no disposto no art. 22, inciso II, do Regimento Interno da Câmara.

Gráfico 38 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva



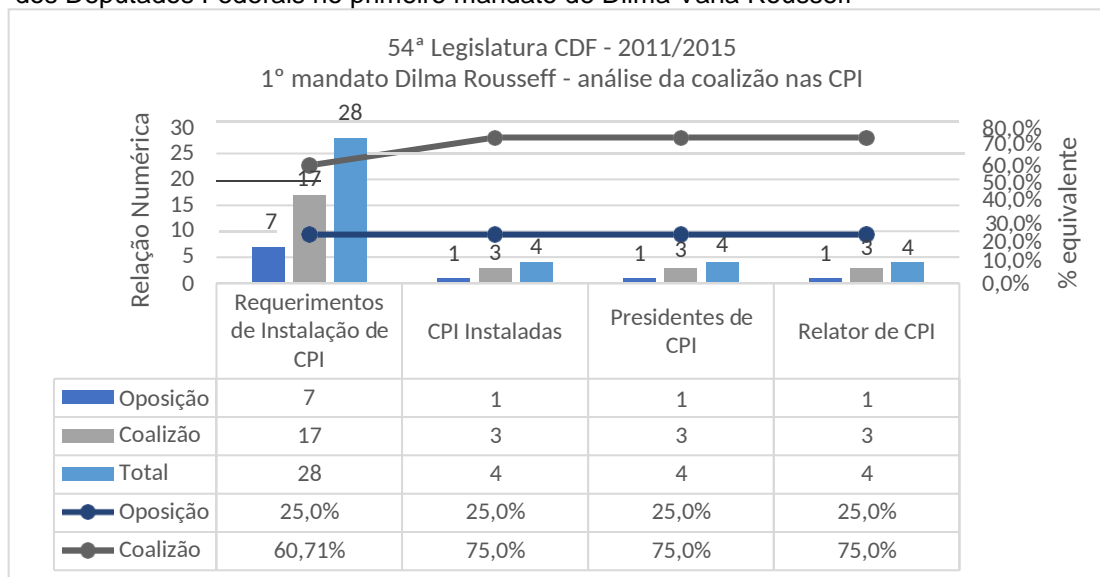
Fonte: Câmara dos Deputados Federais

É interessante notar a diminuição dos números, tanto de requerimentos quanto de CPI, efetivamente, instaladas, configurando-se uma diminuição de 71% nos requerimentos, de 66 para apenas 19 no decorrer de uma Legislatura. Mostra-se curioso o fato de que 100% das CPI requeridas pela oposição foram instaladas, ainda que o número de requerimento tenha sido de apenas cinco. Considerando-se que dos dezenove requerimentos, apenas oito foram instalados e destes, cinco foram de proposição da oposição, o número é expressivo quando comparado ao total, correspondendo a 62,5% do total de instalações, porém inexpressivo considerando terem havido apenas dezenove requerimentos em quatro anos. É possível atribuir, o baixo número de requisições e instalações de CPI, ao período de estabilidade econômica que o país vivia naquele momento, ainda que após as revelações do Mensalão.

Nesse período, apenas a CPI da Dívida Pública teve como objeto atos violadores da boa administração pública, tendo sido proposta pelo PSOL, que à época fazia oposição ao governo. Contudo, a presidência da CPI e a relatoria foram de dois partidos da base aliada, PT e PMDB, respectivamente.

No que tange ao primeiro mandato Dilma, novamente, a expressividade, tanto de requerimentos de instalação como de efetivas CPI constituídas, foi baixa, como se verifica na sequência.

Gráfico 39 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no primeiro mandato de Dilma Vana Rousseff



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Primeiramente é preciso mencionar que na 54ª Legislatura da Câmara não houve instalação de CPI que tivesse por objeto investigação sobre atos violadores da boa administração pública¹³⁷. Não obstante, das vinte e oito CPI requeridas, quatro são de autoria de três partidos que não formavam nem oposição nem coalizão, quais sejam (PV – 1; PSB – 2; PTB – 1) e apenas quatro foram instaladas¹³⁸. Ainda que o número de CPI instaladas seja baixíssimo, percebe-se que na distribuição das funções de presidência e relatoria dos trabalhos, novamente, predominou a titularidade de partidos da coalizão governista.

Por fim, no que diz respeito à 55ª Legislatura, o mais interessante de se observar aqui é a troca de partidos nos papéis de coalizão e oposição após a procedência do Impeachment da então Presidente Dilma.

Desta forma, esta Legislatura, para os fins metodológicos da pesquisa, divide-se a partir da titularidade do cargo de Presidente da República entre Dilma Rousseff e Michel Temer. Assim, até novembro de 2017 haviam 39 requerimentos de instalação de CPI e 15 instaladas¹³⁹, sendo que todas foram instaladas no período que a

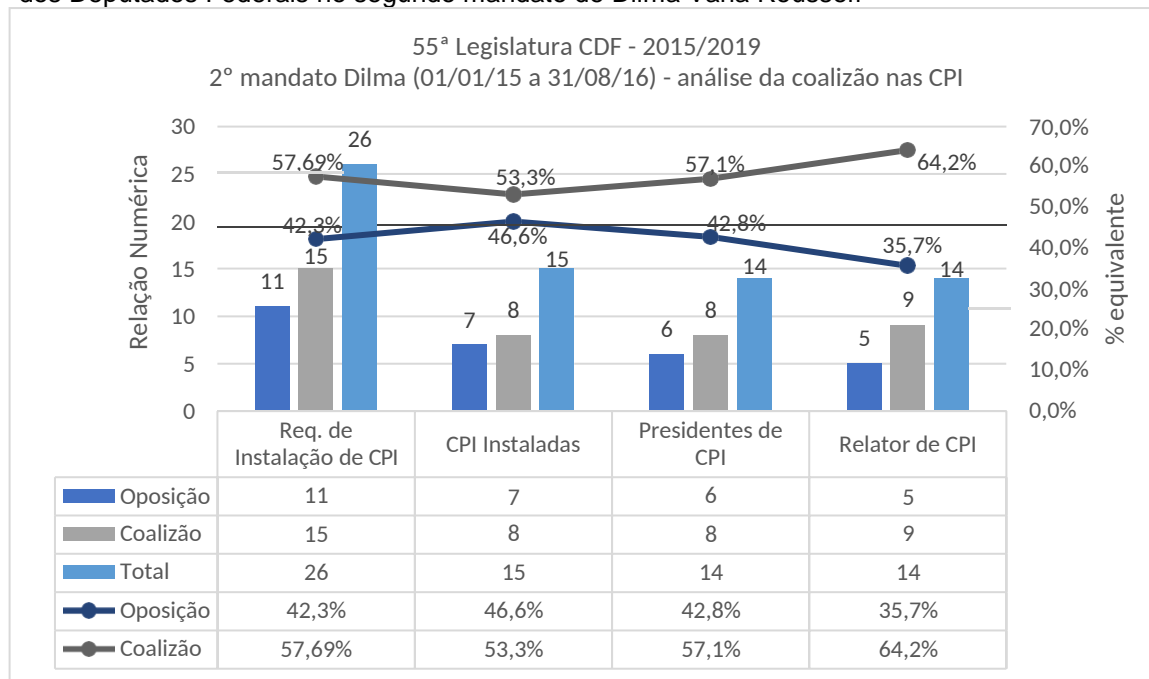
¹³⁷ Apenas a título de complementação, no Senado, por exemplo, foram treze CPI instaladas no período, sendo que cinco tinham relação com atos violadores da boa administração pública (CPI- Petrobras; CPI do CARF; CPI do Futebol; CPI dos Fundos de Pensão e CPI do HSBC). Da mesma forma que das cinco CPMI instaladas nesse período, quatro delas se destinavam a investigar atos dessa natureza (CPMI Vegas-Cachoeira; CPMI Petrobras; CPMI Pasadena e CPMI do Metrô).

¹³⁸ CPI Trabalho Escravo; CPI Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes; CPI Tráfico de Pessoas no Brasil e CPI do Trabalho Infantil.

¹³⁹ Embora tenham sido 15 CPI instaladas no período, uma delas, a CPI da UNE não teve presidente e relator eleitos, estando fora do número total da análise da relação proporcional das funções referidas.

Presidente Dilma se manteve à frente do cargo de Presidente (31/08/2016), como ilustrado na sequência.

Gráfico 40 – Análise da coalizão nas Comissões Parlamentares de Inquérito da Câmara dos Deputados Federais no segundo mandato de Dilma Vana Rousseff



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Como houve a cisão entre os partidos titulares dos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República com o Impeachment da então Presidente Dilma, oposição e coalizão também se alteraram. Assim, para fazer a análise, a 55ª Legislatura foi dividida em dois momentos, tendo como marco divisor o momento em que Dilma é afastada do cargo de Presidente.

Durante o período anterior ao impeachment, isto é, enquanto Dilma permanecia à frente da Presidência da República, foi requerida a instalação de vinte e seis do total de trinta e nove (66% do total), sendo onze de autoria da oposição e quinze da coalizão. Enquanto que no período de setembro de 2016 a novembro de 2017 foram requeridas a instalação de treze, sendo que seis delas pela oposição e sete pela coalizão¹⁴⁰ e nenhuma instalada. Do total, cinco aguardam despacho do Presidente

¹⁴⁰ Foram considerados partidos da base de Dilma aqueles que compunham sua coalizão antes do impeachment, ainda que durante a votação do processo tenham saído da base e muitos deles se tornado coalizão do Governo que a sucedeu, mais aqueles que se tornaram oposição ao Governo Temer. Assim, **aliados do Governo Dilma**: PT; PCdoB; PDT; PSOL; REDE (até aqui os que são oposição ao Governo Temer); PMDB; PSD; PP; PR; PROS; PRB (eram aliados do Governo Dilma e,

da Câmara e duas tiveram o despacho para instalação, porém ainda não foram constituídas¹⁴¹.

Dentre as 15 CPI instaladas, **seis (40%) delas tinham relação com atos violadores da boa administração pública**, das quais **quatro** foram propostas pela **oposição**¹⁴² e **duas pela coalizão** (CPI do CARF - PR e CPI do Futebol – Pcdob)¹⁴³. Nestes casos, a oposição ficou com apenas duas presidências (CPI Lei Rouanet e CPI do Futebol) e uma relatoria (CPI Lei Rouanet), correspondendo a 25%, enquanto a coalizão ficou com 75% das funções nestas seis CPI.

Diante das informações aqui trazidas, percebeu-se que nas cinco Legislaturas analisadas, apenas na correspondente ao segundo mandato de FHC a oposição propôs mais CPI do que a coalizão, enquanto que, na relação de CPI instaladas, a oposição teve mais CPI instaladas nas legislaturas correspondentes ao segundo mandato de FHC e no segundo mandato de Lula.

No que diz respeito a proporção das funções de Presidente e Relator das CPI, em nenhuma das Legislaturas analisadas teve sobreposição de titularidade de parlamentares oposicionistas, chamando-se a atenção para o segundo mandato de FHC, no qual 100% das relatorias das 19 CPI instaladas ficaram com a própria coalizão. Isso demonstra a pouca expressividade da oposição nas funções de presidência e relatoria das CPI, sugerindo que há menos espaço para a oposição comandar ou relatar CPI do que para requerê-las ou aprová-las. Isso, contudo, não é suficiente para indicar um “sufocamento” da oposição, tendo em vista que, dadas as normas de proporcionalidade que norteiam a composição e distribuição dos cargos, a maioria teria de ganhar mais do que perder. E, se o governo possui maioria na sua coalizão, obviamente, terá maior domínio sobre as ações da Casa. Mas isso indica uma forma de operar do presidencialismo de coalizão, isto é, quanto maior for a base

com o impeachment, muitos tornaram-se aliados do Governo sucessor), compondo a **base de Temer** os partidos: PMDB, PSDB, PSD, PP, PSB, PR, DEM, PTB, PPS, PRB e PV.

¹⁴¹ O requerimento de criação de CPI com o objetivo de investigar o uso irregular de radares, barreiras eletrônicas destinadas a fiscalização e aplicação de multa, na denominada "indústria das multas" em todo o território nacional ofereceu dois requerimentos, sendo o primeiro indeferido e o segundo aceito, o qual aguarda constituição da CPI.

¹⁴² **CPI Lei Rouanet – proposta pelo DEM:** Presidente: DEM; Relator: PSDB. **CPI PETROBRAS – proposta pelo PSDB:** Presidente: PMDB; Relator: PT. **CPI do BNDES – proposta pelo PPS:** Presidente: PMDB; Relator: PR. **CPI dos Fundos de Pensão – proposta pelo PPS:** Presidente: DEM; Relator: PMDB.

¹⁴³ **CPI do CARF** – presidente: PTB; Relator: PR. **CPI do Futebol** – presidente: SD; Relator: PP.

aliada, conseqüentemente maior será o controle sobre cargos com poder decisório ou de comando no Legislativo.

Note-se também que das 12 CPI que investigavam atos violadores da boa administração pública, a oposição foi responsável pela proposta de 9 (75%) das proposições¹⁴⁴, enquanto que a coalizão se responsabilizou por 3 das CPI instaladas, sendo uma com o andamento sobrestado (CPI da Evasão de Divisas).

É possível afirmar também que, em termos gerais, a partir do momento em que uma CPI é instalada a probabilidade de que ela chegue ao fim é consideravelmente alta, o que demonstra que a falibilidade ou “morte” de uma CPI geralmente pode ocorrer no seu processo de instalação, como foi possível perceber a diferença entre o número de requerimentos para instalação e o número de CPI, efetivamente, instaladas.

Por fim, esperava-se uma maior atuação da oposição ao menos no número de proposições de instalação de CPI. Parece ocorrer uma neutralização dos controles políticos democráticos e uma considerável ampliação de uma espécie de “zona cinzenta” entre o administrativo e o político, destacando-se ainda mais as questões eleitoreiras locais, provocando-se um esvaziamento político dos órgãos legislativos. Tal diagnóstico pode ser um risco à democracia. Não obstante, a partir de todas as questões elencadas e do destaque de como o presidencialismo de coalizão também opera e influencia no exercício do controle parlamentar, quer-se analisar então que tipo de resultados esse controle tem produzido, apesar de todas as limitações “antidemocráticas” que o cercam.

4.3 Resultados da atuação do controle parlamentar no Brasil: as espécies de sanções e suas conseqüências

Dos oito¹⁴⁵ mecanismos do controle parlamentar analisados e que tiveram, no seu acionamento, alguma influência por parte da participação ou do controle social, não foi observada a aplicação das sanções previstas, seja por não haver previsão,

¹⁴⁴ Quatro delas no segundo mandato de FHC; uma no segundo mandato de Lula e quatro no segundo mandato de Dilma.

¹⁴⁵ Proposições de autorizações legislativa ao Poder Executivo; Sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa; controle político de constitucionalidade; convocação de autoridades para prestarem informações; requerimentos escritos de informações; audiências públicas; CPI e CPMI e Impeachment.

seja por razões de atendimento das solicitações feitas pela Câmara ou pelo Senado, seja simplesmente por não ter havido sequência na execução daquele determinado meio de controle. É o caso, por exemplo, da categoria “função legislativa do controle”, que comporta os mecanismos de proposições de autorizações legislativa ao Poder Executivo; sustação dos atos do Poder Executivo que exorbitem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa e o controle político de constitucionalidade, para os quais não há sanção prevista.

O mesmo ocorre com a categoria “função de fiscalização e controle”, a qual comporta os mecanismos de requerimento de convocação de autoridades para prestarem informações¹⁴⁶; requerimentos escritos de informações¹⁴⁷; audiências públicas e CPI e CPMI. Nesta categoria, para os dois primeiros mecanismos, há a previsibilidade de configuração de “crime” de responsabilidade no caso da ausência sem justificção adequada (art. 50, *caput*, da CRFB/88) e para o caso de recusa na prestação da informação por escrito ou não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como no caso de prestação de informações falsas (art. 50, § 2º, da CRFB/88), mas não foram identificados casos em que houve configuração da conduta prevista para a aplicação da sanção. No caso das audiências públicas, não há previsibilidade de sanções e no que toca às CPI e CPMI, como não possuem competência de aplicar sanções, limitam-se a emitir sugestões e encaminhamentos nos seus relatórios finais, quando aprovados e não arquivados.

Por fim, no que se refere à categoria “função de julgamento do controle”, o mecanismo do Impeachment prevê a sanção de perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, conforme preceitua o art. 52, parágrafo único, da CRFB/88¹⁴⁸.

Assim, foi possível fazer uma leitura dos resultados e das suas possíveis consequências em dois mecanismos do controle parlamentar, as Comissões Parlamentares de Inquérito e o Impeachment. No que toca às Comissões, a análise feita procurou analisar quais delas produziram relatórios conclusivos e quais as suas conclusões. No caso do Impeachment, a aplicação de sanção quando do processamento de um pedido é lógica, tendo em vista que está na categoria de

¹⁴⁶ Art. 50, da CRFB/88.

¹⁴⁷ Art. 50, §2º, da CRFB/88.

¹⁴⁸ Embora com o julgamento do Impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, tenha sido permitido a divisão da sanção da perda do cargo e inabilitação para o exercício de cargo público.

juízo, em caso de procedência da denúncia. Assim, como na recente história brasileira houveram apenas dois pedidos de Impeachment processados, tendo os dois sido procedentes, a análise se limita às Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁴⁹, tendo em vista ser o mecanismo da categoria de fiscalização e controle que apresentou conclusões em alguns de seus relatórios de forma a ser possível fazer uma leitura do resultado da atuação do controle parlamentar no Brasil. Procurou-se verificar quais os órgãos e entidades que foram acionadas pelos relatórios conclusivos das Comissões, destacando-se que o acionamento pode ser feito mediante recomendações e/ou encaminhamentos.

Ainda em sede de delineamentos do tópico, é necessário mencionar que nem todas as CPI instauradas pelo Senado Federal têm disponibilizado digitalmente os seus relatórios finais, motivo pelo qual a análise irá se restringir às CPI em que foi possível acessar o relatório. O mesmo ocorre com as CPMI. Acredita-se que a indisponibilidade dos relatórios finais seja decorrente do ainda não *upload* dos arquivos no sistema. Diante disso, a análise que terá maiores informações será sobre as CPI da Câmara dos Deputados Federais, uma vez que estas possuem disponíveis para consulta pública os seus respectivos relatórios. Entretanto, serão analisadas também as CPI do Senado e CPMI que dispunham dos relatórios publicados.

Não obstante, como o limite deste trabalho está no controle parlamentar quando se tratar de atos violadores da boa administração pública, a análise das conclusões das CPI e CPMI será limitada àquelas que tinham questões relacionadas com o tema como objeto de investigação.

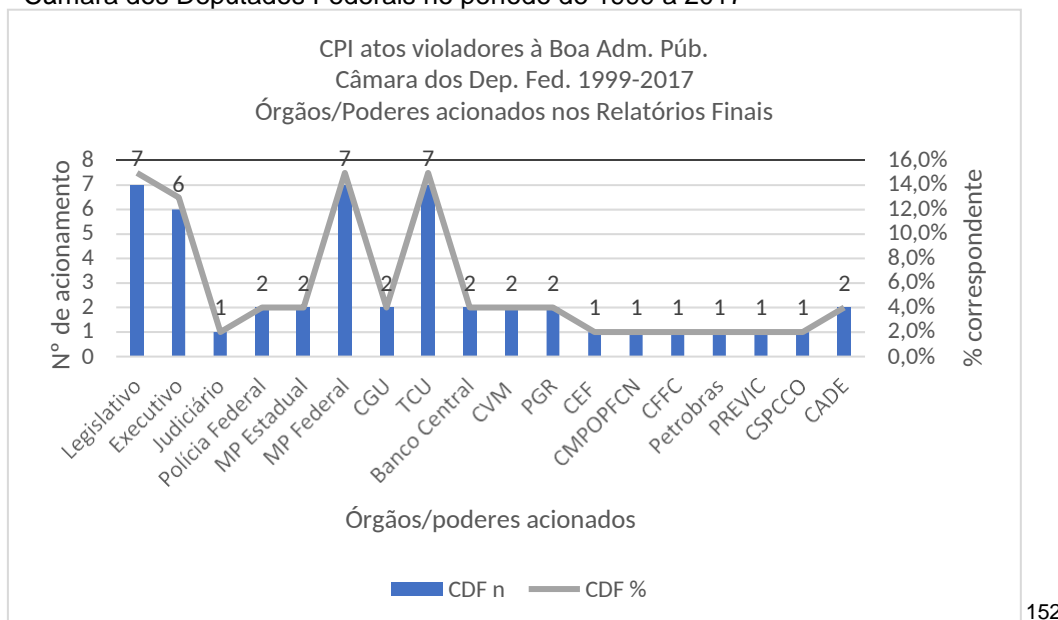
Assim, por exemplo, das 12 (doze) CPI instauradas pela Câmara, apenas uma foi encerrada sem produção de relatório (CPI CARF¹⁵⁰), por decurso do prazo. A CPI da Evasão de Divisas teve a sua instalação sobrestada por Decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, haja vista o funcionamento de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito tratando do mesmo tema. As demais CPI todas produziram relatórios, dos quais cinco tiveram sugestão de indiciamento de pessoas físicas ou

¹⁴⁹ Também devido ao fato de ser um dos principais meios de *accountability* horizontal, isto é, como importante expressão do controle e responsabilização institucional entre poderes.

¹⁵⁰ Tinha por objeto “investigar denúncias de fraudes contra a Receita Federal de bancos e grandes empresas, mediante supostos pagamentos de propinas para manipular os resultados dos julgamentos referentes à sonegação fiscal pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF” e se originou da “Operação Zelotes”, da Polícia Federal.

jurídicas¹⁵¹. Assim, a correlação de órgãos e poderes acionados nos relatórios finais das CPI da Câmara dos Deputados seguem elencados no gráfico a seguir.

Gráfico 41 – órgãos/poderes acionados nos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito sobre atos violadores da boa administração pública da Câmara dos Deputados Federais no período de 1999 a 2017



Fonte: Câmara dos Deputados Federais

Percebe-se que o Poder mais acionado foi o Legislativo, enquanto que tiveram o mesmo número de acionamento o MPF e o TCU, correspondendo a 15% cada um. No que tange as CPMI, das 17 (dezessete)¹⁵³ que tinham por objeto atos violadores à boa administração pública, apenas foi possível ter acesso aos relatórios de três delas, sendo que somente de uma o relatório completo (**CPMI dos Cartões Corporativos**¹⁵⁴), enquanto de outra foi possível obter o relatório parcial (**CPMI da**

¹⁵¹ CPI BANESPA; CPI PETROBRAS; CPI FUNDOS (de pensão); CPI do Futebol e CPI da Lei Rouanet.

¹⁵² CDF – Câmara dos Deputados Federais;

CGU – Controladoria Geral da União;

TCU – Tribunal de Contas da União;

CVM - Comissão de Valores Mobiliários;

PGR – Procuradoria Geral da República;

CEF – Caixa Econômica Federal;

CMPOPCFN - Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização do Congresso Nacional;

CFFC - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle;

PREVIC - Superintendência Nacional de Previdência Complementar;

CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

¹⁵³ Uma delas continua em funcionamento: CPI da JBS.

¹⁵⁴ Destinada a apurar desvios no uso dos Cartões Corporativos do Governo Federal.

Compra de Votos “Mensalão”¹⁵⁵) e outra apenas o volume I do relatório¹⁵⁶, parte esta que não continha os encaminhamentos e recomendações da CPMI (**CPMI dos Correios**¹⁵⁷). A CPMI dos Cartões Corporativos acionou o Poder Executivo, a Agência Brasileira de Inteligência, a CGU, o MPF, a Polícia Federal, o TCU, o Poder Legislativo e o Banco do Brasil, enquanto que o relatório parcial da CPMI da Compra de Votos acionou apenas Ministério Público Federal para promover as ações necessárias nas esferas civil e penal em função dos indícios de ilegalidades expostos no relatório, sugerindo indiciamento pessoal. Não obstante, é interessante destacar que a CPMI do Metrô¹⁵⁸ terminou sem apresentação do seu relatório final.

No que se refere às CPI instauradas pelo Senado Federal, da 19 (dezenove)¹⁵⁹ que tiveram como objeto atos violadores da boa administração pública, apenas foi possível ter acesso a 6 (seis) dos relatórios, referentes às **CPI Suborno de Autoridades de 1992**, a qual tinha por objeto apurar denúncias de corrupção, envolvendo suborno de autoridades. O relatório final acionou o Ministério Público Federal para que promovesse a responsabilização civil e criminal dos infratores; o Poder Executivo por meio de seus Ministérios da Justiça e Relações Exteriores e o Poder Legislativo.

A CPI do Futebol de 2015¹⁶⁰ acionou a Confederação Brasileira de Futebol (CBF), o Ministério Público Federal, a Secretaria da Receita Federal do Brasil, a Polícia Federal, a Controladoria-Geral da União, o Banco Central do Brasil e Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), tendo, igualmente acionado o Poder Legislativo por meio de quatro proposições legislativas, sendo que não houve sugestão de indiciamento pessoal.

¹⁵⁵ Tinha por objeto “apurar as denúncias de recebimento de quaisquer vantagens patrimoniais e/ou pecuniárias indevidas por membros do Congresso Nacional, com a finalidade de aprovar as matérias de interesse do Poder Executivo e, as acusações do mesmo teor nas deliberações da Proposta de Emenda à Constituição nº 01/1995, que dispõe sobre a reeleição para mandatos executivos”.

¹⁵⁶ O relatório foi dividido em três volumes.

¹⁵⁷ A CPMI da Compra de Votos “Mensalão” é decorrência das investigações realizadas na CPMI dos Correios que teve por objeto “as causas e consequências de denúncias e atos delituosos praticados por agentes públicos nos Correios - Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos”.

¹⁵⁸ Tinha por objetivo “investigar os fatos referentes à formação de cartel, corrupção de autoridades e outros ilícitos nos contratos, licitações, execução de obras e manutenção de linhas de trens e metrô no estado de São Paulo e no Distrito Federal, com o uso de recursos federais e em prejuízo na prestação do serviço público de transporte”.

¹⁵⁹ Duas delas continuam em funcionamento: CPI do BNDES e CPI da Previdência.

¹⁶⁰ Tinha por objeto “investigar a Confederação Brasileira de Futebol (CBF) e o Comitê Organizador Local da Copa do Mundo FIFA Brasil 2014 (COL)”.

A CPI dos Bingos¹⁶¹ acionou o MPF e o Ministério Público do Trabalho para responsabilização civil e criminal dos envolvidos, tendo havido indiciamento pessoal. Acionou a Polícia Federal, Polícia Civil do Rio de Janeiro, de Ribeirão Preto/SP, de Campinas/SP e de Santo André/SP. Da mesma forma que acionou a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria da Receita Previdenciária e o Poder Executivo por meio do Ministério do Trabalho. Outrossim, acionou o Banco Central, o TCU, o TSE e a Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo do Senado Federal. Não obstante, acionou o Poder Legislativo por meio de seis proposições legislativas.

A CPI da Petrobras de 2014¹⁶² adotou como seu relatório final o relatório produzido no âmbito da CPMI da Petrobras, a qual não foi possível obter o relatório.

A CPI do CARF¹⁶³ acionou o MPF sugerindo o indiciamento pessoal de vinte e oito pessoas, da mesma forma que acionou o Poder Executivo e o Poder Legislativo sugerindo proposições legislativas.

Por fim, no que toca a **CPI do HSBC**¹⁶⁴, foi possível constatar acionamento do Poder Executivo, da Secretaria da Receita Federal, do Banco Central, do Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional, da Polícia Federal, do MPF e da Câmara dos Deputados fazendo referência a sua morosidade na apreciação de projetos de decretos legislativos de aprovação de tratados, especialmente os que poderiam ter auxiliado nas investigações da CPI, visto que investigava irregularidades praticadas pelo HSBC na abertura de contas na Suíça, em que mais de U\$ 100 bilhões foram potencialmente ocultados ao Fisco de mais de 100 países, dentre os quais havia cerca de 8.000 brasileiros, com uma estimativa preliminar de mais de U\$ 7 bilhões que se furtaram a cumprir suas obrigações tributárias.

¹⁶¹ Tinha por objeto “investigar e apurar a utilização das casas de bingo para a prática de crimes de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores, bem como a relação dessas casas e das empresas concessionárias de apostas com o crime organizado”.

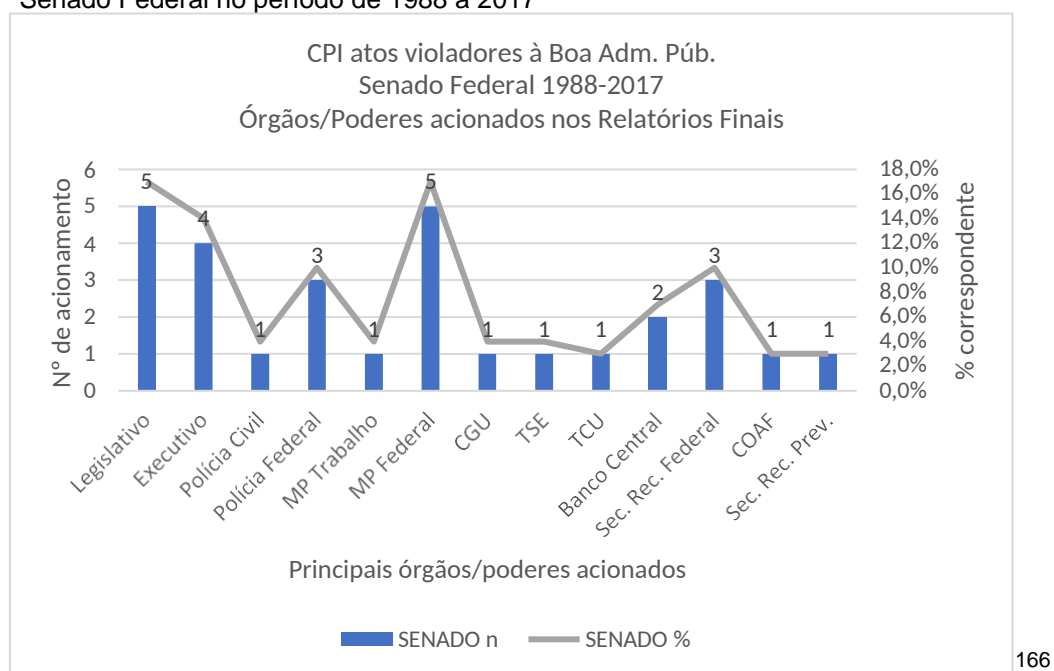
¹⁶² Tinha por objeto “apurar irregularidades envolvendo a empresa Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), ocorridas entre os anos de 2005 e 2014 e relacionadas à compra da Refinaria de Pasadena, no Texas (EUA); ao lançamento ao mar de plataformas inacabadas; ao pagamento de propina a funcionários da estatal pela companhia holandesa SMB Offshore; e ao superfaturamento na construção de refinarias”.

¹⁶³ Tinha por objeto investigar irregularidades em sede dos julgamentos realizados pelo Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF) que tivessem anulado autuações fiscais ou reduzido substancialmente os tributos cobrados de empresas, tendo sido originada a partir da “Operação Zelotes”, da Polícia Federal.

¹⁶⁴ Hong Kong and Shanghai Banking Corporation.

Interessante referir que sobre a **CPI dos Fundos de Pensão do Senado** não havia no site nenhum documento ou informação disponíveis, nem sobre as reuniões realizadas pela CPI, nem sobre documentos solicitados e a **CPI Waldomiro Diniz**¹⁶⁵ terminou sem aprovação do relatório final. Em relação às demais, não foi possível obter acesso aos relatórios. Assim, ilustrativamente tem-se o desenho do gráfico a seguir.

Gráfico 42 – órgãos/poderes acionados nos relatórios finais das Comissões Parlamentares de Inquérito sobre atos violadores da boa administração pública do Senado Federal no período de 1988 a 2017



Fonte: Senado Federal

Percebe-se, novamente, que o Poder mais acionado foi o Legislativo, com 17% dos acionamentos e também o órgão mais acionado sendo o MPF, também com 17%.

As recomendações ao Ministério Público, seja Estadual ou Federal e também à Polícia Federal ou Civil, geralmente são de sugestão de indiciamento para apurar a responsabilidade civil e criminal de pessoas físicas ou jurídicas. É o caso, por exemplo, da CPI do BANESPA, instaurada pela Câmara dos Deputados, na qual sugeriu indiciamento de 12 (doze) pessoas por prática de crimes e improbidade administrativa.

¹⁶⁵ Tinha por objeto “Investigar o envolvimento do Subchefe de Assuntos Parlamentares da Casa Civil, Waldomiro Diniz da Silva, em esquema de corrupção relacionado com jogos clandestinos e a extensão do seu envolvimento em fatos relacionados com tráfico de influência e corrupção ativa no uso de seu cargo público, com o possível envolvimento de outras pessoas”.

¹⁶⁶ COAF - Conselho de Controle de Atividades Financeiras.

Dentre o acionamento do Poder Executivo estão relacionados Ministros de Estado de diferentes Ministérios, os quais foram agrupados no espaço destinado ao Poder Executivo. As recomendações e/ou encaminhamentos consistem desde recomendações de mudanças de políticas públicas até sugestões de mudanças organizacionais das instituições. Não obstante, as recomendações ao Executivo e Legislativo são, em sua maioria, orientações de cunho administrativo e organizacional, de alterações em ministérios e comissões, e englobam desde recomendações mais genéricas e amplas até as mais objetivas.

Para ficar em apenas um caso, é possível tomar como exemplo a CPI do HSBC do Senado, a qual recomendou ao Poder Executivo incluir na proposta de orçamento da União os recursos orçamentários para que o Conselho de Controle de Atividades Financeiras fortaleça seu corpo técnico e adquira os equipamentos necessários ao desempenho de seu importante papel.

No caso das recomendações ao Poder Legislativo, a CPI do CARF instalada no Senado Federal em 2015, recomendou que fossem elaborados projetos de lei, que visem a aperfeiçoar o funcionamento de instituições e do Sistema Tributário Nacional, e de encaminhar à Presidenta da República sugestões de alterações legislativas em relação a matérias cuja iniciativa seja exclusiva do Executivo.

Em relação ao Poder Judiciário, as recomendações não se referem à responsabilização civil ou criminal, geralmente são recomendações para acelerar determinados processos ou mudar a organização de varas, entre outros, como foi o caso do encaminhamento da CPI do INSS instaurada na Câmara, que recomendou à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Paraná para conhecimento e providências acerca dos fatos relatados envolvendo o 4º Tabelionato de Notas de Curitiba.

No que toca aos demais órgãos ou entidades acionadas que não sejam Ministério Público, Polícias ou os Três Poderes, as recomendações e/ou encaminhamentos dizem respeito, geralmente, a investigar responsabilidades administrativas, sugestões de instauração de processos administrativos, etc., como por exemplo, as recomendações feitas ao TCU pela CPI dos Fundos de Pensão da Câmara dos Deputados, a qual solicitou apuração de responsabilidade administrativa de 15 (quinze) empresas.

Não obstante, algumas conclusões de determinadas CPI podem gerar a instauração de processos por quebra de decoro parlamentar no âmbito do Poder Legislativo, ainda que não sejam feitas recomendações nesse sentido. Foi o caso das

conclusões e revelações contidas nas CPMI dos Correios e da Compra de Votos “Mensalão”, as quais culminaram com a cassação ou renúncia de diversos parlamentares, como por exemplo, do então Deputado Federal Roberto Jefferson (cassado) e Valdemar Costa Neto (renunciante)¹⁶⁷.

A partir da análise das recomendações e encaminhamentos presentes nos relatórios analisados, a grande questão aqui é conseguir identificar os limites de cada mecanismo disponível ao controle parlamentar para então saber se produzem resultados condizentes com aquilo que deles se espera ou se realmente estão aquém daquilo que poderiam resultar, de modo a esclarecer as suas potencialidades.

No caso da convocação de autoridades para prestarem informações e no caso dos requerimentos escritos de informações, não há como se exigir que as pessoas e autoridades ali demandas sejam processadas por “crime” de responsabilidade se não incorreram nas condutas que configurarem o ilícito. Daí porque ter de se olhar para os mecanismos de controle observando aquilo que eles podem oferecer. O problema seria se não houvesse o comparecimento sem justificativa adequada ou se houvesse a negativa no oferecimento da informação ou não observância do prazo constitucional e não fosse tomada nenhuma medida por conta do solicitante, seja comissão, deputado, senador, etc., contudo, nesse aspecto, não foi identificada tal situação.

No que tange às CPI e CPMI é importante perceber o que elas podem oferecer como resultado a partir da sua competência, isso porque ao mesmo tempo em que se afirma que as CPI não levam a lugar algum, é comum defender a necessidade de instalação quando se achar necessário investigar melhor determinado acontecimento, seja em âmbito do governo ou não. Da mesma forma como é corriqueira a afirmação de que se sabe como as CPI acabarão (em “pizza”), os interessados dos governos fazem de tudo para evitá-las.

Perceba-se que as CPI estão dentro da ideia de controle político e que muitos autores e até mesmo atores sociais destacam a ineficiência das CPI, por conta da sua inoperância e da ambivalência dos seus resultados, da utilização dessas comissões como instrumento apócrifo como característica da sua existência no Congresso Nacional (REIS, 2007), da mesma forma como indicam que os seus resultados estão condicionados à governabilidade (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Não obstante, os

¹⁶⁷ Todas as informações aqui constantes sobre as CPI e CPMI foram extraídas dos próprios relatórios finais, os quais podem ser acessados diretamente nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, seguindo-se a metodologia de busca descrita no capítulo dois.

resultados que podem apresentar ficam restritos às recomendações feitas aos demais Poderes ou a determinados órgãos ou ainda ser possível a proposição legislativa. Contudo, com a apresentação do relatório finda a função da comissão. Posteriormente, o que é feito com as recomendações e encaminhamentos foge da alçada de sua competência, a não ser que sugira a criação de grupo de trabalho para acompanhar determinada sugestão, o que traria certa inviabilidade por conta das inúmeras recomendações feitas em cada relatório, podendo gerar consequências de trancamento das atividades legislativas.

Isso, porque, as CPI possuem natureza completamente investigatória e complementar a demais órgãos, não tendo atribuição constitucional de julgar ou impor penas, ainda que, genericamente se afirme possuírem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais¹⁶⁸, seus domínios não são ilimitados e a própria tripartição de poderes evidencia seus limites e funções. Seu campo de atuação, portanto, está limitado à pesquisa probatória, não podendo ser esperado das comissões mais do que elas podem oferecer. Além das suas conclusões, os resultados das CPI servem também para chamar a atenção pública sobre determinado problema, forçar o início de investigações que não ocorreriam de outro modo¹⁶⁹ e também valer-se, na produção probatória, da *expertise* disponível ao Congresso Nacional.

Assim, no marco jurídico brasileiro, as CPI devem produzir relatórios finais¹⁷⁰, os quais irão conter, como já mencionado, recomendações e/ou encaminhamentos às instituições competentes para que procedam à responsabilização na esfera legítima.

É necessário referir ainda que para uma CPI ou CPMI chegar a ter um relatório entregue dentro do prazo já significa muito, tendo em vista que o “ciclo completo” de uma comissão desta natureza envolve desde a requisição/aprovação, a instalação, o andamento e, por fim, a conclusão. Significa dizer que o sucesso de uma CPI irá depender do caminho percorrido no decorrer destas quatro etapas e que o êxito em um destes momentos não garante, necessariamente, o êxito no momento posterior.

¹⁶⁸ Art. 58, §3º, da CRFB/88.

¹⁶⁹ Ainda que muitas das CPI analisadas tenham sido instauradas após deflagrações de Operações da Polícia Federal ou do Ministério Público, é importante lembrar que as CPI que tratam de outros temas que não os voltados a atos violadores da boa administração pública podem ser originadas de denúncias, reportagens, etc. oportunidade em que poderá provocar a abertura de investigações em outros órgãos, por exemplo.

¹⁷⁰ Os quais, a partir da ordem constitucional de 1988 não precisam mais passar pela aprovação do plenário da Casa Legislativa.

Uma questão que influencia neste quadro e que é pouco difundida é o fato de na Câmara dos Deputados ter ainda outra “barreira” a ser superada para a instalação de uma CPI, além, por exemplo, da necessidade das assinaturas de um terço dos seus membros. Tal questão diz respeito a regra expressa no seu Regimento Interno que determina que “não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo mediante projeto de resolução [...]”¹⁷¹. De acordo com Figueiredo (2001), o instrumento, embora tenha sido pensado para evitar a paralisia decisória, serve muitas vezes de instrumento para que a coalizão governista crie CPI para impedir a instalação de futuras comissões que possam ir de encontro aos interesses do governo, em uma clássica manifestação do presidencialismo de coalizão.

Acredita-se que as Comissões Parlamentares de Inquérito podem servir muito mais para alterar positivamente leis e estruturas públicas, olhando, portanto, para o futuro, do que buscando uma responsabilização pessoal imediata de possíveis investigados, fitando, nesse caso para o *status quo ante*. Isso significa dizer que, ainda que o indiciamento direto e nominal seja baixo, por exemplo, na Câmara dos Deputados, de doze CPI analisadas, apenas cinco concluíram pela sugestão de indiciamento pessoal, que as comissões não estejam atentas à necessidade responsabilização. Os resultados mostraram que o Poder Legislativo teve a mesma porcentagem de acionamento que o Ministério Público Federal, na Câmara (7; 15%) e no Senado (5; 17%), sem contar as sugestões de indiciamento para responsabilização administrativa e não apenas civil e criminal.

Desta forma, a partir dos relatórios das CPI e CPMI que foi possível ter acesso, é possível extrair-se uma conclusão um pouco mais positiva da percepção que se dissemina pelo senso comum sobre os resultados das comissões desta natureza. Isso porque, como já referido, a partir das atribuições de cada mecanismo de controle é que se pode fazer a análise da sua atuação e, dentro das competências legais das CPI estão os poderes de investigação e de recomendação. Nesse aspecto, foi possível observar que os relatórios finais são riquíssimos em informações que permitem, de forma categórica, a quem for observá-los, perceber que as CPI têm investigado e recomendado a contento, como dito, pelo menos naquelas em que foi possível ter acesso às suas conclusões, ainda que sofram influência direta da

¹⁷¹ Art. 35, §4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais.

composição e/ou de um embate político entre oposição e situação e entre minorias e maioria, como se extrai das informações do tópico anterior.

É possível afirmar também que de nada adianta as CPI produzirem relatórios ricos em informações se as demais instituições de controle não estiverem conectadas umas com as outras. Tais instituições deveriam fazer parte de uma rede que tivesse como objetivo final a tomada de decisões nos tribunais, por exemplo. Isso porque, como afirma O'Donnell (1998, p. 43), "é ali que o sistema constitucional se fecha mediante as decisões últimas", ainda mais considerando o fato de que cada instituição, que tenha por função o controle da atividade pública, possui prerrogativas institucionais específicas. Não faria sentido, a partir do sistema de instituições responsáveis por monitorar, investigar e responsabilizar, exigir-se de um único mecanismo do controle parlamentar o exercício destas três competências

Na proposta de diálogo entre sociedade e controle parlamentar também deve estar em pauta a informação aos atores sociais das competências e limites de cada mecanismo do controle parlamentar, bem como de todos os canais existentes para interação da participação e do controle social para com aquele exercido pelo Poder Legislativo, de modo a qualificar-se a opinião pública. Talvez nem seja razoável exigir-se das CPI que promovam a responsabilização dos envolvidos, por exemplo, para evitar-se um furto das funções destinadas ao Poder Judiciário.

Contudo, isso não diminui em nada a proposta desta pesquisa, qual seja, perceber a função e os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar quando se tratar de atos violadores da Boa Administração Pública, tendo em vista que essa possibilidade de diálogo, uma vez realizada, terá influência direta na criação de Comissões Parlamentares de Inquérito. É sobre isso que se preocupa este estudo, como se verá na sequência.

4.4 A função e os espaços do controle social dentro da ideia de controle parlamentar a partir do ordenamento constitucional brasileiro: um diálogo possível

Ainda que se destaque, sobremaneira, neste estudo, a importante função democrática que possui o diálogo entre participação e controle social para com o controle parlamentar da administração pública, é inevitável perceber também que o controle social e a própria participação popular possuem problemas sérios, tanto no

seu exercício como na sua credibilidade. Tais questões são destacadas por Ribeiro (2000), por exemplo, quando refere que é característica do Brasil, enquanto nação, sucumbir o espaço político ao que é de ordem privada, isto é, ao que é de interesse da pessoa, dentre outras razões, devido ao fato de a sociedade brasileira não ter uma boa convivência com o seu passado, pois se prefere não motivar uma memória social e quando motivada, torna-se “enquadrada” àquilo que se busca alcançar de forma direcionada ou forjada.

Não apenas o controle parlamentar possui problemas de operacionalidade e de confiabilidade, como também possui o controle social. As deficiências elencadas, exemplificativamente, na seção anterior também geram influência negativa sobre a participação e o controle social de forma a condicionar tanto o seu exercício como a produção de resultados. Sobre isso, os resultados explicitados no capítulo dois dão conta de demonstrar como é diminuto o acionamento do controle parlamentar por influência da “pressão” produzida pela participação popular ou pelo controle social propriamente dito.

Ainda que, por exemplo, o acionamento de determinados mecanismos do controle parlamentar tenha por motivação alguma manifestação oriunda da sociedade, seja pela participação seja pelo controle social, dependerá, em todos os casos, da “sensibilização” de algum dos congressistas para que movimentem os mecanismos do controle parlamentar. Contudo, ainda assim é possível afirmar que, no Brasil, pouco se faz tendo em vista a esfera pública e quando se faz, por exemplo, denúncias contra casos de familismo amoral, faz-se, na maioria das vezes – se não sempre – quando tais medidas e atitudes de governantes entrarem em conflito com reivindicações particulares de grupos específicos que se enfrentam na busca alternada pelo poder, destacando-se a prevalência de prioridades das corporações às da sociedade. Exemplo disso foram as rupturas nas relações entre figuras públicas desveladas pelos resultados da Operação Lava-Jato, da Polícia Federal.

O pior cenário se desenha quando a discussão se torna “pública” apenas no sentido publicitário da expressão, isto é, transforma-se apenas em assunto de mídia sem promover a saída dos cidadãos brasileiros da condição de meros espectadores e não participantes de um debate político que produza conclusões deliberativas que importem à nação. O que evidencia a ligação mantida, pela comunidade brasileira, com a patrimonialização do espaço público. Pinheiro (2001, p. 131) acrescenta que “público para nós é qualquer coisa “que se expõe aos holofotes”. Os homens da mídia

são, assim, admiráveis, os homens da política não. Os primeiros, pela fama, transformam-se em nossos heróis, os últimos em vilões” (grifos no original). Ribeiro (2000, p. 117) conclui afirmando que é “sinal dos tempos, quando no esvaziamento dos políticos prosperam os homens de mídia”¹⁷².

Por conta disso não causa embaraço que personalidades privadas se tornem os “heróis” porque pouco se investe no espaço público. E isso nem seria errado se os feitos privados resultassem em feitos públicos ou vice-versa; o problema é que isso não acontece. Isso gera a conclusão de que a renúncia sempre foi a do coletivo em favor das “virtudes” individuais, tendo como consequência uma vida social muito cara devido ao fato de que “não conseguimos produzir uma vida social que se dê sob o julgo da ética, e quedamos por nos confinar *no lar e nas relações íntimas*. Em suma, *a política nos amedronta e a intimidade nos conforta*” (PINHEIRO, 2001, p. 132. Grifos no original). Isso acaba por gerar um movimento em que se toma por absoluto aquilo que deveria ser relativo, isto é, ocorre uma hipostasiação da intimidade sustentada em uma cultura que origina a corrosão das relações sociais horizontais e desgasta as estruturas de poder, “tornando a república e a democracia tolerantes ou mesmo compatíveis com a corrupção” (PINHEIRO, 2001, p. 132). Outrossim, os movimentos corruptivos, que aqui possuem uma conotação mais ampla da noção de corrupção, enquanto tipo penal, estando abarcados pela ideia de atos violadores da boa administração pública, não se limitam à apropriação ilícita do dinheiro ou da propriedade pública. Vão além, atacam a bens que tenham um “sentido, também, ou sobretudo, moral, ético” (RIBEIRO, 2000, p. 178).

Isso não parte apenas dos grandes escalões de poder, essas facticidades partem do próprio seio social tornando alto o custo resultante. Pinheiro já no início da primeira década deste século alertava para isso ao referir que

é “caro” o contato com o outro, “caro” não no sentido de algo que se quer, mas sim no sentido de algo que custa mais do que estamos dispostos a pagar. É pesaroso o contato com o outro - aquele com o qual não se compartilham laços de intimidade. É fatigante encontra-lo na reunião de departamento, no condomínio, na assembléia (sic), na praça ou mesmo na rua. Por isso, vivemos o paradoxo de uma vida social teoricamente barata, porque não requer investimento maciço e consciente por parte do indivíduo,

¹⁷² Exemplos disso surgem diariamente no cenário nacional e apenas a título ilustrativo pode ser mencionada a imolação ocorrida no país quando da morte de conhecido esportista dedicado ao automobilismo. Ou ainda o episódio em que faleceu um conhecido ator no Rio São Francisco quando do fim das gravações de determinada telenovela.

mas realmente cara, visto que nos é sentida como algo pouco suportável e, muito menos, desejável (PINHEIRO, 2001, p. 132. Grifos no original).

Tem-se a dificuldade da relação saudável para com o outro enquanto outro. As relações interpessoais denotam a prevalência do individual sobre o coletivo. A isso soma-se outra agravante que consiste no empobrecimento do social em razão do seu condicionamento ao discurso do “ter”. Sobre esse aspecto concorda-se com Ribeiro (2000, p. 179) quando afirma que “torna-se necessário não pensar a sociedade pelo primado da economia”¹⁷³ concluindo que a vida social é mais do que a vida econômica, ainda que as sociedades, como a brasileira, tenham se adaptado a esperar pouco da vida social, participando dela quase nada.

Tudo isso corrobora para que não se desenvolvam indivíduos capazes de criar saídas para modelos que já não operam com excelência. Prefere-se, no dizer de Ribeiro (2000), a “ética da irresponsabilidade”, a qual é pautada na valorização das intenções, mas não nas consequências produzidas pelas ações. O grande problema nisso tudo é que a lógica das intenções até funciona, mas tão somente na lógica individual, isto é, nas relações de intimidade¹⁷⁴. “Na política, no trato com o outro, com o desconhecido, o que está em jogo é o resultado efetivo de nossas ações. Intenção nada vale quando se rompe o limiar da intimidade”, ou seja, “não é suficiente a ‘boa’ intenção diante do fracasso, é preciso que uma ação se converta em benefício, em êxito de fato” (PINHEIRO, 2001, p. 132). Poder-se-ia, então, afirmar que essa seria a “ética da responsabilidade”.

A grande questão é que buscar criar novos modelos sem se limitar àqueles pré-estabelecidos não exige, essencialmente, a necessidade de ser um “príncipe”, na concepção de Maquiavel; basta – tão somente – ser **cidadão**. Ribeiro (2000, p. 201) entende que urge “ser sujeito instigado a inovar, a agir tendo em vista a responsabilidade social que cada um possui” e que é tanto de cada indivíduo da

¹⁷³ Ou não exclusivamente sob o primado da economia. Até porque, a ideia de sociedade civil que permeia este estudo não coincide com a “sociedade burguesa” da tradição liberal, a qual era caracterizada como um sistema do trabalho social e do comércio de mercadorias numa economia de mercado. Habermas (2003b, p. 99) entende que “hoje em dia, o termo “sociedade civil” não inclui mais a economia constituída através do direito privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do marxismo”. Entendo o autor, e adota-se a sua percepção neste estudo, que o núcleo institucional do atual significa de sociedade civil “é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (HABERMAS, 2003b, p. 99).

¹⁷⁴ E já nessas relações de intimidade, quase, as intenções não valem muito.

sociedade como daqueles que ocupam o topo do poder institucionalizado¹⁷⁵.

Igualmente,

não há como negar que está em nossas mãos a possibilidade de reverter o quadro clínico que diagnostica o Brasil como portador 1) de uma esquizofrenia entre sociedade e social, entre economia e política, e 2) de uma confusão entre os domínios do público e privado, da família e da política. Ora separando, ora fundindo os campos indevidamente, estamos sempre à margem de possíveis caminhos que nos levem a uma vida pública de menor custo ou de maior benefício (PINHEIRO, 2001, p. 133).

Portanto, compete a cada cidadão reinventar a política, isto é, inverter a ordem da prevalência das questões privadas e dos vícios públicos, as quais custam caro para a vida social, mas especialmente para a democracia. A partir disso, este trabalho tenta demonstrar a importância democrática de um diálogo forte e comprometido com os objetivos da República, entre sociedade e Poder Legislativo, por meio das suas formas de controle, aquela pela participação e controle social e este pelo controle parlamentar do Poder Executivo, valendo-se, para tanto, dos pressupostos discursivos habermasianos.

Leal resume bem o contexto em que se destacam as prevalências de interesses individuais-privados em detrimento da função institucional do Legislativo em receber as reivindicações públicas e transformá-las em objetivos a serem resolvidos.

¹⁷⁵ Um importante contraponto a ser registrado parte do que é referido por Jessé de Souza (2015), na obra intitulada “A tolice da inteligência brasileira ou como o país se deixa manipular pela elite”. Nela, o autor destaca que a grande maioria da população brasileira é “refém” de uma minoria (indicada por ele como sendo 1% da população) que domina a partir do direcionamento e influência da opinião pública tendo como ponto de partida os seus próprios interesses, marcados especialmente por abordagens economicistas. De acordo com o autor, isso é um dos fatores que impedem o autodesenvolvimento da sociedade, no Brasil, e que essa abordagem naturaliza as deformações, distorções e injustiças sociais que acometem o país. O autor ainda indica que os desdobramentos de uma abordagem economicista estão presentes nos discursos e nas práticas dos indivíduos, das instituições e dos governos. Isso estabelece uma relação de que o “mal”, seja ele político, administrativo ou econômico, é uma derivação da corrupção instalada, exclusivamente, no Estado – ignorando e negando as responsabilidades da classe burguesa e da iniciativa privada para a formação e instalação desse panorama. O autor ainda trata do fato de existirem privilégios velados de justos e merecidos e que o grupo de pessoas que usufrui de tal realidade é o mesmo 1% que impõe a sua forma de vida pautado pelos seus interesses para a grande maioria, que é formada pelas classes populares que “não dispõem de nenhum dos privilégios de nascimento das classes média e alta” (SOUZA, 2015, p. 236). Indicando, ainda que essa realidade é ignorada sistematicamente pelas esferas públicas e, principalmente, pela mídia, a qual é o principal mecanismo que trabalha para naturalizar estas pré-condições, partindo delas para estabelecer parâmetros de interpretações das realidades, porque, no Brasil, a imprensa é “neutra como o dinheiro”. A partir dessa percepção, o autor destaca que o objetivo é justamente “utilizar o conhecimento como ‘arma de combate’, para rearmar o cidadão que foi destituído das precondições para entender seu cotidiano e as lutas sociais, nas quais se encontra inserido sem o saber, para torná-lo sujeito de seu destino. O pressuposto é que as pessoas que foram feitas de ‘tolas’ podem ser tão inteligentes na política quanto o são nas outras esferas da vida cotidiana e estão aptas a recuperar o que lhes foi tomado: a capacidade de refletir e julgar com autonomia e independência” (SOUZA, 2015, p. 16).

O Poder Legislativo, por sua vez, tem perdido suas feições legiferantes, tanto em face da ação indutora e casuísta do Estado Burocrático-Administrador, autor do maior número de iniciativas legislativas nos regimes presidencialista e mesmo parlamentarista, **como em razão da perda de identidade social decorrente de sua acomodação institucional e dos altos índices de corrupção em que por vezes se vê acometido. Soma-se a isto o fato de que, por vezes, os representantes políticos da Democracia Representativa usam seus mandatos ora sem a menor noção de República e Federação, presos a noções e preocupações locais e, no máximo, regionais, olvidando-se da inserção nacional e internacional que representa sua legislatura; ora como verdadeira mercadoria de troca e de barganha comercial ou financeira, atendendo a demandas pessoais e corporativas, todas dissociadas dos vínculos políticos matriciais que informam seu mandato** (LEAL, 2014, p. 22. Grifos próprios).

O alerta feito pelo autor ganha ainda mais sentido quando se volta o olhar para a observação das ligações que são feitas dentro das tratativas do Poder Legislativo. É claro que não se tem o olhar ingênuo em pensar que no sistema de partidos políticos, que forma a composição representativa e que, em tese, possuem a característica de justamente possuir uma agenda partidária com propostas ligadas, por exemplo, a um determinado tema, classe ou grupo minoritário, irá predominar a prevalência do interesse do todo. Parece óbvio também que esses partidos políticos irão perseguir os caminhos para conseguir as melhores condições para o que propõem as suas agendas.

Contudo, ainda que no sistema de partidos políticos vigore a prevalência de agendas específicas, tem de ser ainda mais claro a prevalência dos objetivos do Estado Democrático de Direito e das determinações constitucionais. Isso significa dizer que, ainda que hajam objetivos diversos entre as inúmeras legendas que compõem o Legislativo Federal no Brasil, os representantes escolhidos não podem ser considerados como apenas representantes de um segmento ou de um nicho de questões específico ou particular, mas deve representar e estar pautado na totalidade das questões que devem ser levadas à deliberação legislativa. Silva (2010) ao fazer uma construção histórica da representação legislativa vaticina que, quando a ideia de representação ganhou expressão nas sociedades em que a burguesia tinha o papel de controlar o poder do Rei, esta representação se exercia mediante um mandato imperativo

pelo qual o representante ficava jungido a instruções que recebia de seus eleitores. **Ele vigorou até a Revolução Francesa de 1789. Esta criou o mandato representativo. A Lei de 22 de dezembro de 1789 lhe dá definição precisa: “os representantes nomeados pelos departamentos não poderão ser considerados como representantes de um departamento particular mas como representantes da totalidade dos departamentos, ou seja da Nação inteira”**. É um mandato, pois, geral, livre

e irrevogável (em princípio). **Isso se modificou depois com o sistema de partidos que transformou o mandato em *mandato político partidário* com certa característica de mandato imperativo, desde que o representante fica na obrigação de cumprir o programa partidário. Demais, aquela ideia da citada lei estava vinculada ao princípio da soberania nacional, ao passo que hoje vigora o princípio da soberania popular** (SILVA, 2010, p. 140. Grifos próprios).

Ou seja, ainda que os representantes hodiernos estejam vinculados à uma agenda política específica, eles estão pautados antes disso, pelo princípio da soberania popular, princípio este que legitima a sua representação enquanto membros do Poder Legislativo. Ainda que essas relações façam parte do jogo político, elas não fazem parte do jogo democrático. Gaspardo (2009, p. 82) explica que o Poder Legislativo tem como característica fundamental “a realização de discussões públicas, as quais consistem no intercâmbio de opiniões com o objetivo de convencer o opositor de algo verdadeiro ou correto, por meio de argumentos racionais, e não na simples negociação ou barganha”. E completa ao estabelecer que “para que a discussão se processasse adequadamente, pressuponha-se a existência de predisposição para se deixar convencer, ‘desvinculação de ligações partidárias’ e ‘isenção de interesses egoísticos’” (GASPARDO, 2009, p. 82).

Assim, dentro da função do Poder Legislativo de direcionar as ações do Estado visando a realização dos direitos fundamentais, sociais e econômicos, precisa fixar diretrizes e metas que devem ser buscadas pelo Governo. Mas nessa relação, precisa fiscalizar a ação do Governo, com intuito de tornar transparente suas ações por meio da submissão ao debate público, debate este que é também característico das funções democráticas do Poder Legislativo. Uma vez que não haja o cumprimento dessas orientações ou que os objetivos não sejam atingidos – injustificadamente –, o Poder Legislativo precisa estar livre para executar o controle e, se for o caso, aplicar as medidas de correção necessárias para o reajuste na ordem violada (GASPARDO, 2009).

É quando este cenário está instaurado que o exercício do controle deve se fazer ainda mais enfático, seja para evitar que o desvirtuamento constitucional ou legal ocorra, seja para reajustar e relegitimar a ação ou omissão que violou a ordem constitucional democrática. Assim, como a função de fiscalização e controle, por parte do Poder Legislativo, é prevista para que haja a observação de como o interesse público está sendo gerido; quando ele não exerce a sua função de controle, relativizando a sua função democrática, é preciso impulsionar o seu exercício. Nesse

aspecto é que a participação e o controle social se mostram válidos como forma de acionar e acompanhar o processo de controle por parte do controle parlamentar. Quanto mais afastado estiver o controle social das instituições da Administração Pública, maior será a possibilidade de ampliação do arbítrio governamental. Se o controle parlamentar encontra percalços para o seu exercício, cabe à sociedade se manter próxima do controle parlamentar por meio do exercício do controle e da participação social. Nesse sentido, Justen Filho (2013, p. 1184) aduz exatamente sobre a importante necessidade do diálogo entre o controle social e as demais formas de controle. Veja-se:

Em muitos países, os instrumentos de controle sobre a conduta dos governantes são informais e difusos. A sociedade exerce suficiente autoridade para impedir que os exercecentes de funções estatais valham-se das oportunidades geradas pelos cargos que ocupam para a obtenção de benefícios indevidos ou para a adoção de condutas ética ou politicamente reprováveis. A natureza dos controles jurídicos varia em função dessas características sociais. **Quanto menos eficientes os controles sociais para disciplinar a conduta dos agentes estatais, mais relevante se torna o controle jurídico formal** (Grifos próprios).

Se o controle social possui influência na qualidade dos controles jurídicos formais, muito mais influência deveria exercer no controle parlamentar, exatamente por ser o Poder Legislativo a instituição que deveria estar umbilicalmente ligada com a sociedade. Justen Filho resume de forma categórica qual o caminho para que os controles da atividade administrativa produzam resultados satisfatórios, isto é, por meio da participação popular e pela democracia. Havendo omissão por parte dos atores sociais de participarem dos processos públicos, facilmente circunstâncias autoritárias e centralizadoras caracterizarão os governos. Gaspardo (2009, p. 142) considera que ainda que o controle exercido pelo Poder Legislativo sobre o Poder Executivo fosse eficiente, “isso de nada adiantaria diante de sua não submissão à soberania popular. Além disso, [...] a própria eficiência do controle democrático do Parlamento¹⁷⁶ fica comprometida se ele não estiver submetido ao controle popular”. Logo, a participação e o controle social não só têm possibilidade de influenciar no exercício do controle parlamentar como tem o dever de fazê-lo, além de que o próprio Poder Legislativo se submete ao controle social.

¹⁷⁶ Parlamento aqui no sentido de Poder Legislativo, tendo em vista que o autor analisa o modelo congressional brasileiro.

A ideia de representação não significa que os representantes não precisam prestar contas das prerrogativas concedidas pela “massa” social que não pode gerir diretamente os interesses sociais. Se a sociedade concede o poder de representação a um grupo de pessoas com o dever de representá-los nas tratativas políticas, é claro que esse mesmo corpo representativo não está isento de qualquer controle por parte daqueles que os concedem a titularidade da representação, que é temporária. O controle social aqui, além de contribuir para a aproximação do corpo representado das relações que são tomadas, cumpre o papel de também controlar aqueles eleitos para o controle.

Isso quer dizer que o exercício do controle social não pode substituir o controle por parte do Poder Legislativo, mas sim que irá completar a representação política da sociedade, a qual não pode diretamente gerir-se. Não são controles apartados, mas controles que devem dialogar entre si. E, justamente, por se entender que a relação entre controle parlamentar, participação e controle social deve ser estreita é que se propõem indicar a necessidade desse diálogo, sobretudo, quando verificado que o controle social pouco operou para acionar o controle parlamentar quando da análise de dados anteriormente demonstrada.

É claro que aos representantes deve ser assegurada certa autonomia de atuação, contudo, isso não inibe que o controle social exerça e tenha real poder de influenciar nas decisões tomadas pelo Poder Legislativo, em qualquer das suas funções, mas aqui especialmente na função de fiscalização e controle. Aqui há também que se considerar que a teoria democrática moderna se embasa na busca pela racionalidade. Assim, “a pressão popular deve ser combinada com a busca racional das melhores alternativas, de maneira que não há um “ajuste automático” entre as preferências populares e as decisões dos representantes” (GASPARDO, 2009, p. 147).

A necessidade da relação direta entre o controle social e o parlamentar fica ainda mais evidente quando Moraes Filho (2003) destaca sobre o modelo democrático brasileiro e sobre as expressões da classe política legislativa que prevalece o predomínio dos interesses privados sobre os universais nas relações intrínsecas ao jogo político. Esse predomínio específico de interesses irá, inexoravelmente, favorecer práticas corruptivas, as quais são diretamente opostas aos sistemas democráticos.

Nesse sentido, Comparato (2007, p. A3) afirma que “nosso país logrou realizar notável façanha política: instituiu e fez funcionar, por mais de um século, uma

República de interesse privado e uma democracia sem povo”, aceitando-se, com exceção dos períodos ditatoriais, que tudo transcorre “nos quadros da normalidade republicana e democrática”. Diante disso, o autor questiona: “será possível que ainda não aceitemos o fato elementar de que, numa democracia, é o povo que constitui o Poder Legislativo e não o contrário?” (COMPARATO, 2007, p. A3). Isso demonstra uma vez mais a importância do exercício do controle social combinado com o controle parlamentar, no sentido de acompanhar o cumprimento das diretrizes fixadas, sobretudo, por Executivo e Legislativo e, se for o caso, revê-las ou responsabilizar parlamentares e executivos quando caracterizar-se os desvios dos objetivos democráticos, aqui entendidos como atos violadores da boa administração pública.

Gaspardo (2009, p. 170) entende que “devem ser criados canais permanentes e institucionalizados de acompanhamento, fiscalização, manifestação e pressão dos eleitores sobre as atividades parlamentares”. Contudo, alerta para o fato de ser “necessário que exista transparência¹⁷⁷ absoluta em todas as ações do Parlamento (reuniões, votações, despesas etc.), que os parlamentares prestem, permanentemente, conta de seu trabalho, e que se constitua uma verdadeira esfera pública” (GASPARDO, 2009, p. 170). Então, é essa a contribuição que se busca dar à discussão democrática sobre o controle do poder político, isto é, demonstrar que o controle social deve andar de braços dados com o controle parlamentar, tendo em vista a essencialidade democrática de ambos, sobretudo na construção de um país que melhor otimize os seus escassos recursos na busca pela maior realização constitucional.

Essa construção é necessária, pois não se pode olvidar os pressupostos eleitos para o desenvolvimento da pesquisa, quais sejam, o controle exercido quando da prática de atos que violem a boa administração pública. Nesse sentido, Leal (2014, p. 24), entende que,

¹⁷⁷ É imprescindível que se refira que a transparência perpassa pela disponibilização de informação. Contudo, não basta a informação pela informação, tendo que ser observado o fato de que a informação possibilite a compreensão das informações divulgadas, como referem Bitencourt e Reck (2016, p. 98) sobre a importância do acesso à informação para qualificar e possibilitar a participação social. Referem os autores que “uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da administração pública e, para que essa expectativa se torne realidade, **é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas, ou seja, é um direito que não basta para sua realização o cumprimento de seus aspectos formais, é necessária a preocupação acerca da qualidade e acessibilidade da informação prestada.** Daí a ideia da informação estar diretamente conectada com a possibilidade de maior participação social” (Grifos próprios).

os pressupostos fundacionais da Boa Administração Pública Democrática tomam como ponto de partida, um conceito procedimental de poder político e social, em que se estabelece relação umbilical e necessária entre processo de democratização da Sociedade e do Estado, e processo de transformação de ambos, *locus* privilegiado da produção de relações e das possibilidades conceituais e operacionais do poder. **Tal ponto de partida implica reconhecer que o processo de democratização do poder e da sociedade é permanente e longo, mediado, de um lado, por linguagens e comunicações políticas nem sempre incluídas e abertas; de outro, pela interação de instituições políticas tradicionais, com os valores da esfera societária na qual se encontram estas instituições e movimentos sociais organizados ou espontâneos** (Grifos próprios).

É nesse sentido que Bonavides (2004, p. 482-483) estabelece que o verdadeiro Poder Legislativo só será órgão de representação popular quando os cidadãos tiverem nele “presença e ingresso soberanos, ou seja, quando existir efetivo controle popular sobre seus atos e decisões, inclusive podendo destituir seus membros que contrariarem os anseios populares”.

Contudo, ainda que os instrumentos formais sejam o caminho mais viável para se efetivar esse diálogo entre controle social e controle parlamentar, aquele não pode se limitar a tais instrumentos. Entende-se que, em decorrência da própria natureza do Poder Legislativo, o controle popular informal (participação) pode ser utilizado como uma sugestão de maior efetivação dessa relação entre controle social e parlamentar da administração pública (pressão). Nesse aspecto, Habermas e suas ideias da teoria discursiva parecem ser uma boa opção para conferir seriedade e possibilidades reais de influência do controle social informal sobre o controle parlamentar. Assim, Habermas (2003b, p. 127) ressalta que

é possível enfrentar a autoprogramação de uma administração independente e a delegação não-autorizada de resoluções do Estado através de um deslocamento da divisão funcional de poderes no interior do próprio sistema administrativo – por intermédio de novos elementos de participação e de controle, oriundos de esferas públicas específicas.

Nesse sentido, Habermas (2003a, p. 213) irá afirmar que de acordo com a teoria do discurso, a “soberania do povo significa que todo o poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos”. O que significa dizer que a validade de qualquer tipo de norma depende da manifestação dos atingidos que participam de “discursos racionais”, uma vez que a legitimação do direito (norma) ocorre por meio da democracia e a base da democracia é o agir comunicativo. Portanto, o direito é a ferramenta central para o consenso/entendimento.

Assim, o autor entende que

se a negociação de compromissos decorrer conforme procedimentos que garantem a todos os interesses iguais chances de participação nas negociações e na influência recíproca, bem como na concretização de todos os interesses envolvidos, pode-se alimentar a suposição plausível de que os pactos a que se chegou são conforme a equidade (sic). (HABERMAS, 2003a, p. 208).

Contudo, é preciso “complementar a formação da opinião e da vontade parlamentar, bem como os partidos políticos, através de uma formação informal da opinião na esfera pública política, aberta a todos os cidadãos” (HABERMAS, 2003a, p. 213). Ou seja, essa formação informal da opinião pública “prepara a formação política da vontade influenciando nela”, o que só será possível quando garantido o livre fluxo de opiniões em espaços que garantam e assegurem a proteção dessas manifestações (HABERMAS, 2003a, p. 214). Quando tal perspectiva é pensada a partir do levantamento de dados realizado, o qual indicou, em sua maioria, que as manifestações que acionaram a maior parte dos mecanismos de controle parlamentar foram por meio da imprensa e também que houve uma predominância de determinados veículos de comunicação, identifica-se uma dificuldade de lisura na construção de uma opinião pública capaz de formar uma vontade política comprometida com os ideais democráticos, porque também a monopolização da informação pode configurar-se em um percalço.

Habermas (2003b, p. 109) destaca que na produção de informação atuam um grupo de repórteres que decidem sobre a escolha e sobre a apresentação dos programas “controlando de certa forma o acesso dos temas, das contribuições e dos autores à esfera pública dominada pela mídia”. Essa constatação é atribuída a “crescente complexidade da mídia e o aumento do capital” (HABERMAS, 2003b, p. 109), os quais acarretam uma centralização dos meios de comunicação e uma consequente monopolização da informação, constituindo-se, portanto, a seletividade dos assuntos postos à comunicação de massa e o “poder da mídia”. O autor destaca ainda que

em geral, é possível dizer que a imagem da política construída pela televisão compõe-se de temas e contribuições que já foram produzidos para a publicidade e lançados nela através de conferências, esclarecimentos, campanhas, etc. Os produtores da informação impõem-se na esfera pública através de seu profissionalismo, qualidade técnica e apresentação pessoal. Ao passo que **os atores coletivos, que operam fora do sistema político ou fora das organizações sociais e associações, têm normalmente menos chances de influenciar conteúdos e tomadas de posição dos**

grandes meios. Isso vale especialmente para opiniões que extrapolam o leque de opiniões da grande mídia eletrônica, “equilibrada”, pouco flexível e limitada centristicamente (HABERMAS, 2003b, p. 110. Grifos próprios).

Não obstante, de acordo com o autor, fenômenos como a personalização de questões objetivas, da mesma forma que a mistura entre a forma de colocação da informação com entretenimento e, sobretudo, a fragmentação dos contextos geram uma síndrome que culmina com a “despolitização da comunicação pública” (HABERMAS, 2003b, p. 110). Contudo, o autor destaca que os meios de comunicação possuem singular importância para o conceito de política deliberativa. A função dos meios de massa se situa no papel de agentes promotores e mandatários de um público esclarecido, logo, devendo trabalhar para esse esclarecimento do público e sendo capazes de aprender e de criticar. Da mesma forma deve se aceitar imparcialmente as preocupações e sugestões advindas da esfera pública, condicionando, portanto, o processo político a ser legitimado a partir das temáticas levantadas pelo público. De acordo com Habermas (2003b, p. 112), portanto, “por esse caminho se neutraliza o poder da mídia e se impede que o poder administrativo ou o social seja (sic) transformado em influência político-publicitário”.

Assim, segundo o autor, as “opiniões públicas representam potenciais de influência política, que podem ser utilizadas para interferir no comportamento eleitoral ou na formação da vontade das corporações parlamentares, governos e tribunais” (HABERMAS, 2003b, p. 97). Contudo, ressalva que a “opinião pública não é representativa no sentido estatístico”, implicando na impossibilidade de se confundir a opinião pública de Habermas com “resultados de pesquisa de opinião” (HABERMAS, 2003b, p. 94). Além disso, o autor lembra que a “opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode ‘dominar’ por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (HABERMAS, 2003b, p. 23).

Mas é também preciso lembrar onde a opinião pública irá se transformar em poder comunicativo na teoria do autor. Essa transformação ocorre na esfera pública. A esfera pública, por sua vez, é definida por Habermas (2003b, p. 91) como sendo

uma caixa de ressonância onde os problemas a serem elaborados pelo sistema político encontram eco. Nesta medida, a esfera pública é um sistema de alarme dotado de sensores não especializados, porém, sensíveis no âmbito de toda a sociedade. Na perspectiva de uma teoria da democracia, a esfera pública tem que reforçar a pressão exercida pelos problemas, ou seja,

ela não pode limitar-se a percebê-los e a identificá-los, devendo, além disso, tematizá-los, problematizá-los e dramatizá-los de modo convincente e eficaz, a ponto de serem assumidos e elaborados pelo complexo parlamentar. E a capacidade de elaboração dos próprios problemas, que é limitada, tem que ser utilizada para um controle ulterior do tratamento dos problemas no âmbito do sistema político (Grifos no original).

Isso significa dizer que, se a esfera pública identificar os problemas de violação da boa administração pública, não basta que se espere a atuação de terceiros, ainda que seja do controle parlamentar. Essa esfera pública precisa estar consciente do ambiente em que as formas de controle estão inseridas. Em se tratando do ambiente que o controle parlamentar se insere, não pode a esfera pública ser leviana ao ponto de desconsiderar todas as imbricações que existem nas relações políticas¹⁷⁸. É por isso que se mostra necessária a defesa desse diálogo entre controle social e parlamentar da Administração Pública. Gaspardo (2009, p. 174) faz exatamente esse alerta quando afirma que “existem grupos de interesse que procuram ocupar esferas públicas já constituídas para tirarem proveito delas no atendimento de seus objetivos específicos”. O autor ainda chama a atenção para o fato de poder ocorrer “de as esferas públicas serem dominadas ‘pelo poder e pela mídia’, a qual se encontra cada vez mais centralizada devido à ‘crescente complexidade’ e ao ‘aumento do capital’ necessário para funcionar” (GASPARDO, 2009, p. 174). Contudo, nesse aspecto, entende-se que essa espécie de submissão/manipulação (ainda que não na sua totalidade)¹⁷⁹ da esfera pública, por meio dos meios de comunicação em massa, apenas irá ocorrer quando a própria esfera pública se encontrar em estado de apatia e comodidade. Sobre isso, Habermas entende que “a partir do momento em que acontece uma mobilização, as estruturas sobre as quais se apoia a autoridade de um público que toma posição começam a vibrar. E as relações de forças entre a sociedade civil e o sistema político podem sofrer modificações” (HABERMAS, 2003b, p.113).

¹⁷⁸ Tais questões foram abordadas no item 4.2.

¹⁷⁹ Necessário referir que Habermas entende que a esfera pública nunca pode ser “manipulada” no todo, ainda que “quando tomamos consciência da imagem difusa da esfera pública veiculada pela sociologia da comunicação de massa, que aparece submetida ao poder e à dominação dos meios de comunicação de massa, cresce nosso ceticismo com relação às chances de a sociedade civil vir a exercer influência sobre o sistema político. Todavia, tal avaliação vale somente para uma *esfera pública em repouso*” (HABERMAS, 2003, p. 113).

Por fim, é importante ainda frisar que, embora existam problemas que dificultam tanto o exercício do controle social, como o do controle parlamentar, mas, especialmente, a relação entre ambos, é plausível que

os atores da sociedade civil, até agora negligenciados, podem assumir um papel surpreendentemente ativo e pleno de conseqüências (sic), quando tomam consciência da situação de crise. Com efeito, apesar da diminuta complexidade organizacional, da fraca capacidade de ação e das desvantagens estruturais, eles têm a chance de inverter a direção do fluxo convencional da comunicação na esfera pública e no sistema político, transformando destarte o modo de solucionar problemas de todo o sistema político (HABERMAS, 2003b, p. 114-115. Grifos no original).

A instância legislativa, portanto, tem a incumbência de receber e dar relevâncias aos anseios mais relevantes trazidos pela esfera pública, a qual é um extrato social difuso e que, por sua vez, recepciona e filtra interesses e postulações de pessoas individuais e conjuntos destas (grupos sociais). Esta operação faz com que opiniões e reivindicações privadas evoluam para pleitos coletivos, balizados socialmente, isso porque “os participantes de uma argumentação partem da suposição idealizadora de que, no espaço social e no tempo histórico, existe uma comunidade comunicacional” (HABERMAS, 2003b, p. 50), isso porque “a esfera pública retira seus impulsos da assimilação privada de problemas sociais que repercutem nas biografias particulares” (HABERMAS, 2003b, p. 98).

A partir dos resultados apresentados na segunda parte deste trabalho, evidencia-se a urgente necessidade dessa inversão de comunicação entre esfera pública e o sistema político, destacado por Habermas. Entende-se que essa “virada” pode ser possível a partir do agir voltado ao entendimento, o qual se encontra, de certa forma, entre a percepção liberal da democracia e a concepção exclusivamente republicana, assimilando elementos de ambos os lados. Isto porque naquela “o processo democrático se realiza exclusivamente na forma de compromissos de interesse” de modo que “o nervo do modelo liberal não consiste na autodeterminação democrática das pessoas que deliberam, e sim, na normatização constitucional e democrática de uma sociedade econômica, a qual deve garantir um bem comum apolítico” (HABERMAS, 2003b, p.20) enquanto nesta a formação da vontade democrática realiza-se por meio de um “auto-entendimento (sic) ético-político, onde o conteúdo da deliberação deve ter o respaldo de um consenso entre os sujeitos privados, a ser exercido pelas vias culturais” (HABERMAS, 2003b, p. 19). Não

obstante, o bem comum apolítico perquirido pela visão liberal é atendido por meio “da satisfação das expectativas de felicidade de pessoas privadas em condições de produzir” (HABERMAS, 2003b, p. 21).

Contudo, na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa, ao contrário da percepção republicana, “não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal” (HABERMAS, 2003b, p. 21). Para Habermas, a integração entre sociedade e Estado/sistema político não pode ser feita por um sistema paternalista de poder que ignora o poder comunicativo do público e dos cidadãos, sendo que o sistema político deve permanecer aberto ao mundo da vida¹⁸⁰. A integração deve-se dar por meio da linguagem comum multifuncional, devido à sua não especialização.

O sistema político, formado em um Estado de Direito, divide-se em poderes administrativo e comunicativo, compondo-se este dos contextos trazidos pela esfera pública, pelas associações e pela esfera privada, isto é, “a procedimentalização da soberania popular e a ligação do sistema político às redes periféricas da esfera pública política implicam a imagem de uma sociedade descentrada” (HABERMAS, 2003b, p. 21). Isso significa dizer que para haver democracia, o fluxo de informações deve se dar no sentido periferia-centro e não o contrário.

Isto porque, como já referido, a periferia deve ser capaz e ter razões para farejar problemas latentes de integração social, “identificá-los, tematizá-los e introduzi-los no sistema político, passando pelas comportas do complexo parlamentar (ou dos Tribunais)” (HABERMAS, 2003b, p. 90). Não obstante, ela atinge as expectativas com base em redes assentadas na comunicação pública, que garantem que as opiniões defluam mediante processos espontâneos (HABERMAS, 2003b).

Também nesse sentido, Pereira (2010) aduz que os pilares das teorias complexas da democracia podem ser delineados considerando que “a esfera pública

¹⁸⁰ A abertura ao mundo-da-vida defendido por Habermas se deve ao fato de que ele é caracterizado pelo agir pautado no entendimento, por meio do qual as pessoas criam, direta ou indiretamente, um contexto de vida social. Nesse contexto são produzidos objetos de cunho simbólico, como atos de fala, ações dirigidas, documentos, tradições, sistemas sociais e estruturas de personalidade, por exemplo. Esse conjunto de objetos cria uma realidade que se estrutura simbolicamente e antecede conhecimentos. A isso é que Habermas conceitua como “mundo-da-vida”. Na sua descrição, tem-se que **“desde a perspectiva dos participantes em uma situação, o mundo da vida aparece como contexto formador de horizonte dos processos de entendimento, que delimita a situação de ação e, portanto, permanece inacessível à tematização”** (Habermas, 1982, p. 494. Grifos próprios).

– no sentido de influência pública nos processos sistêmicos – é descrita como sendo *Leitprinzip* (“princípio condutor”) do sistema político”; da mesma forma que a igualdade de chance na “influência sobre as instâncias públicas caracteriza o *Ort des Politischen* (“lugar do político”); e a dispersão da personalidade individual em uma variedade de papéis sociais define o *Menschenbilder* (“quadro humano”). Não obstante a isso, “o retorno às instituições com a intenção de colocá-las, tanto quanto possível, a serviço da esfera pública marca a *Verhältnis zum Institutionellen* (“relação para com o institucional”) (PEREIRA, 2010, p. 102). Quer-se, portanto, demonstrar que, se há empecilhos na comunicação entre as formas de controle, há também a necessidade do resgate dos papéis que competem a cada ator social e institucional no panorama democrático, isto é, se no exercício das funções do Poder Legislativo prevalecem conotações intimistas distanciadas dos seus objetivos institucionais, isso ocorre também devido ao distanciamento do público dos momentos de decisão política. Da mesma forma que a figura do indivíduo egoísta é insuficiente “para dar conta da pluralidade de seus interesses e da variedade de suas estratégias de ação” (PEREIRA, 2010, p. 103).

Há que se rever a racionalidade economicista que culmina na erradicação de institutos participativos, com a descrença quanto a racionalidade e a competência do homem “comum” para lidar com a política. E, sobretudo, na diluição do agir político no agir econômico, equiparando-se o processo eleitoral a um grande mercado de compra e venda de interesses e benefícios pessoais. Nesse aspecto, o Estado, atrelado ao sistema econômico transnacional, “abandona seus cidadãos à afiançada liberdade negativa de uma competição mundial”, limitando-se a colocar “à disposição do cenário político e econômico, infra-estruturas (sic) que tornem atraente a sua própria posição, sob a perspectiva da rentabilidade, e fomentem atividades empresariais” (LEAL, 2006, p. 59).

Assim, a teoria do discurso não representa regras que regulam neutralmente o equilíbrio do poder e dos interesses segundo a lógica mercadológica. “A teoria do discurso conta com a *intersubjetividade* de processos de entendimento, situada num *nível superior*, os quais se realizam através de procedimentos democráticos ou na rede comunicacional de esferas públicas” (HABERMAS, 2003b, p. 21-22. Grifos no original). Desse modo, ainda que cenários com complexidades consideráveis marquem a sociedade brasileira, é possível defender uma saída deste estado apático por meio da comunicação mediatizada pela razão como condição para o

entendimento. Isso porque, “a tendência para o diálogo e para o consenso seria imanente à própria humanidade pois se inscreve na linguagem que é vista, por Habermas [...] como o traço distintivo da humanidade” (BAUMGARTEN, 1998, p. 141).

Dessa forma, “a opinião pública, transformada em poder comunicativo segundo processos democráticos, não pode “dominar” por si mesma o uso do poder administrativo; mas pode, de certa forma, direcioná-lo” (HABERMAS, 2003b, p. 23).

Tal afirmação significa que, ainda que as estruturas comunicativas da esfera pública não possam, por si mesmas, comandar o uso do poder, elas podem estimular opiniões influentes ao ponto de conseguir, por meio da reação à pressão de situações problemáticas da sociedade, direcionar o agir administrativo. Nesse sentido, Habermas (2003b, p. 24) conclui que “a idéia (sic) de democracia, apoiada no conceito do discurso, parte da imagem de uma sociedade descentrada, a qual constitui – ao lado da esfera pública – uma arena para a percepção, a identificação e o tratamento de problemas de toda a sociedade”. Assim, para que isso ocorra de forma democrática,

impõem-se que a constituição de tais normas e a sua operacionalidade no mundo da vida cotidiana das pessoas se dêem (sic) como resultado de um processo de compartilhamento intersubjetivo ativo dos sujeitos de direito, **sob pena da falta de adesão social a elas gerar um esvaziamento de sua legitimidade, eficácia e identidade fática. Este processo de compartilhamento, por sua vez, se dá pela ação comunicativa dos sujeitos falantes, voltada que está para a constituição de pactos semânticos viabilizadores de uma civilidade emancipatória e humanista, obrigando estes sujeitos a saírem do egocentrismo em que geralmente se encontram (buscando seus individuais e próprios interesses)**, para cuidar das possibilidades de suas realizações como pessoas humanas (LEAL, 2013 apud BITENCOURT, 2013, p. 16. Grifos próprios).

Portanto, a função da participação e do controle social no controle parlamentar da administração pública é justamente resgatar a força social integradora, a qual, de acordo com a teoria adotada, “não pode ser extraída apenas de fontes do agir comunicativo, deve desenvolver-se através de um amplo leque de esferas públicas autônomas e de processos de formação democráticas da opinião e da vontade [...]” (HABERMAS, 2003b, p. 22). Não obstante, a formação de opinião e de vontade deverá respeitar processos institucionalizados através de uma constituição, buscando, ao final, alcançar outros mecanismos de integração social, isto é, o dinheiro e o poder administrativo, os quais podem influenciar no distanciamento do agir social dos momentos de decisão política. O atingimento desses outros mecanismos de integração social ocorre por meio do Direito.

Contudo, é preciso lembrar que a teoria do discurso sozinha “é insuficiente para regular a vida nas sociedades complexas e, para isso recorre-se ao *medium* do Direito, com o intuito de realizar a difícil tarefa de dar legitimidade ao poder político, justificando assim a própria legitimidade do Estado de Direito” (BITENCOURT, 2013, p. 191. Grifos no original). Isso significa dizer que o sistema político, na lógica da teoria do discurso, será considerando um sistema de ação ao lado de outros. Ele não será o centro e também não será o modelo estrutural da sociedade. O que fará a interligação entre a política e a deliberação será o Direito, que deverá ser legítimo e, portanto, deverá ser democrático, uma vez que “só é legítimo o Direito que é Democrático” (BITENCOURT, 2013, p. 191). Essas comunicações deverão ser filtradas deliberativamente e dependem também do mundo-da-vida que se caracterize por uma “cultura política libertária e por uma socialização política esclarecida, especialmente das iniciativas de associações que formam a opinião, as quais se formam e se regeram quase sempre de modo espontâneo, dificultando as intervenções diretas do aparelho político” (HABERMAS, 2003b, p. 25).

Na promoção do diálogo sugerido neste trabalho terá importante relevância o conceito de mundo-da-vida extraído da teoria habermasiana. Isso porque o seu conceito é empregado pelos indivíduos socializados, de forma implícita, quando participam de processos interpretativos. O conceito de mundo-da-vida, portanto, contém um saber de fundo, cujos elementos remetem uns aos outros. Novamente, isso ocorre porque ele está pautado no agir voltado ao entendimento, o qual é possível por meio da linguagem, que é a estrutura das condições de possibilidade do mundo-da-vida (HABERMAS, 1982). A linguagem ganha centralidade neste processo porque Habermas divide o mundo-da-vida em transcendental e empírico.

Ao conceito transcendental correspondem três estruturas formadoras essenciais que são seus componentes invariáveis, atemporais: cultura, sociedade e personalidade. Ao conceito empírico, correspondem os conteúdos particulares específicos de uma forma de cultura, um tipo de sociedade e uma estrutura de personalidade que são variáveis tanto temporal quanto historicamente (ARAGÃO, 1992). Assim, a linguagem contribuirá essencialmente porque as “estruturas que o compõem - cultura, sociedade e personalidade, só podem corporificar-se e reproduzir-se através do *medium* lingüístico (sic), que tem como função básica fomentar o entendimento mútuo, permitir a coordenação das ações e promover a socialização” (BAUMGARTEN, 1998, p. 150).

E nesse processo há uma dupla implicação, uma que opera no próprio mundo-da-vida, sobre o qual a objetivação traz como consequência uma perda de significado das tradições, gerando, portanto, uma evaporação da substância que forma as convicções básicas e que eram culturalmente aceitas/sancionadas; e uma segunda implicação relativa aos mecanismos diretivos. Neste ponto, produz-se um resultado que configura um conjunto de *déficits* tanto de ordem emotiva quanto de legitimação. Isso significa dizer que a falta de *input* de ordem emotiva produz problemas para a manutenção da organização econômica, enquanto que a diminuição da legitimação gera a contumaz ameaça à estabilidade da ordem política (BAUMGARTEN, 1988).

Não obstante, “o surgimento das patologias nas sociedades modernas se dá quando os mecanismos sistêmicos suprimem formas de integração social naquelas áreas em que uma coordenação da ação dependente de consenso não pode ser substituída, ou seja, onde está em questão a própria reprodução simbólica do mundo-da-vida” (BAUMGARTEN, 1988, p. 156), como, por exemplo, quando elementos do sistema econômico, como o dinheiro, e o poder do sistema político influenciarem no mundo-da-vida, gerando um esgotamento da sua base comunicativa. Assim, os problemas que surgem nas sociedades contemporâneas não são mais caracterizados unicamente pelos conflitos que outrora marcavam as lutas de classes. Agora, os problemas e os novos tipos de movimentos sociais são derivados de diferenças que só podem ser resolvidos por meio da reconquista do mundo-da-vida, a qual irá se dar através do agir pautado ao entendimento que tenha como veículo condutor a comunicação, sendo a teoria da ação comunicativa “o instrumento para estudar os processos modernos e para assinalar os pontos de pressão através dos quais se poderia obter uma mudança real” (BAUMGARTEN, 1988, p. 157).

Acredita-se, portanto, que a discursividade entre os indivíduos faz com que sua abrangência invada os mais assimétricos ambientes e mundos. Com isso seria possível fazer interagir a classe política com os mais diversos membros da sociedade.

No que toca ao objeto deste estudo, a sociedade civil, por meio de suas opiniões geradas a partir dos pressupostos discursivos, terá condições de influenciar o complexo parlamentar, acarretando a necessidade de o poder político ter de mudar o rumo do poder oficial. Isto é, se o poder oficial, enquanto Poder Legislativo, caracteriza-se pelos problemas de legitimação enfrentados na seção anterior, o dever que a sociedade civil possui é justamente agir de forma contrária e, portanto, democrática, buscando, através das suas deliberações, controlar o exercício do

controle parlamentar quando marcado por ações ou omissões antidemocráticas. Ademais, se o controle do controle apresentar dificuldades, compete à sociedade agir de forma a acionar o controle parlamentar, no movimento de substituição de decisões.

Assim, considerando-se os mecanismos de exercício do controle parlamentar no Brasil, ainda que sejam limitados e alguns, estritamente, de ordem técnica é possível, a partir dos pressupostos discursivos, promover um diálogo entre as demandas e percepções advindas da sociedade por meio de manifestações oriundas da participação e dos mecanismos institucionalizados do controle social. O diálogo se torna possível, portanto, a partir das premissas aqui desenvolvidas e desenvolverá o papel de resgatar a função democrática do controle parlamentar sobre os atos do Poder Executivo.

Entretanto, percebeu-se, no decorrer dos temas abordados e a partir dos dados trazidos – os quais foram resultados das informações fornecidas pelo próprio Congresso Nacional, não significando que sejam exaustivos –, que houve pouca manifestação da sociedade civil, por meio do controle social institucionalizado, na contribuição e provocação do controle parlamentar. Percebeu-se, isto sim, que grande parte dos acionamentos deste, deveu-se às manifestações da sociedade pela mídia, que neste trabalho é considerada como forma de participação social e não propriamente de controle, isto é, uma ideia de controle social *lato sensu*. Por fim, a participação e o controle social, não só em conversa com o controle parlamentar, mas com o sistema constitucional democrático como um todo, servem para tornar a política como assunto comum a todos, radicando a corresponsabilidade como um princípio dirigente. Daí porque ser necessária a reconquista do mundo-da-vida de modo a mobilizar os espaços públicos a se comunicarem com os espaços de manifestação da sociedade para com a classe política. Dessa forma, para um melhor aproveitamento da sugestão de retomada dos espaços públicos pela sociedade resta verificar, pautado nos dados e conteúdos aqui apresentados, se existe a possibilidade instituição de novos espaços de manifestação da participação e do controle social no controle parlamentar ou se se o aprimoramento e utilização completa dos mecanismos já existentes é suficiente.

4.5 A possibilidade de novos espaços de participação e controle social no controle parlamentar ou de aprimoramento dos mecanismos e canais já instituídos

Até aqui o trabalho se pautou na demonstração de que o controle é intrínseco ao conceito de democracia e serve tanto para fundar (*elemento fundante*) como para garantir (*elemento garantia*) a ordem constitucional, sendo que a acepção fundante é da própria dimensão constituinte da Constituição com um viés mais teórico, enquanto a segunda noção de controle é marcada pela dimensão corretiva, a qual é ínsita às técnicas positivadas de proteção da supremacia da ordem constitucional.

Da mesma forma em que se demonstrou a essencialidade da presença substantiva e não apenas formal da sociedade nos momentos de tomada de decisão política quando se tratar de uma democracia representativa com elementos de decisão direta, como é o caso brasileiro. Isso, enquanto uma forma de atuação da sociedade sobre ela mesma, destacando-se as contribuições da Teoria do Discurso e da Teoria da Democracia para tratar da qualidade dos processos de trocas intersubjetivas e formação da decisão. Nesse sentido, quanto mais o conceito de controle e de presença substantiva da sociedade nos momentos de tomada de decisão estiverem voltados para a esfera pública, melhor será o atendimento das reivindicações advindas da própria esfera pública e mais conectado com ela estarão as formas de exercício do poder político. Sendo assim, a abertura democrática pressupõe a necessidade de participação, sendo que tal participação também integra o conceito de controle do exercício do poder político.

Todas essas questões foram analisadas a partir do limite de atos violadores da ideia de boa administração pública, uma vez que a Constituição determina os parâmetros para o agir público. Assim, dentro das possibilidades de controles dogmáticos, optou-se por trabalhar com o controle exercido pelo Poder Legislativo para investigar se ocorre comunicação entre esta forma de controle para com aquele exercido pela sociedade, na forma institucionalizada ou não, uma vez que é “inconcebível pensar atualmente uma organização que envolva interesses públicos sem abertura a esfera popular, haja vista que exerce um papel não apenas de fundamentos, mas também de legitimidade da tomada de decisões” (BITENCOURT; RECK, 2017, p. 67).

Assim, procurou-se estabelecer que uma sociedade que permite a participação da própria sociedade como forma de governo, possibilita a afirmação de que esta é uma sociedade democrática, na qual o papel ocupado pelo controle não será apenas o de frear o poder político, mas sim o de realizar tal tarefa de forma democrática, o que também irá significar um elemento propriamente fundante desta forma de Estado, aqui estando a relação com o controle social.

A partir de tais premissas, buscou-se analisar empiricamente como e quando se dava a manifestação da participação e do controle social no acionamento do controle parlamentar quando se tratasse de investigar atos que tivessem violado o parâmetro de ação fixado pela Constituição relativo ao trato para com a *res publica*, isto é, frente a atos violadores da boa administração pública. Baseando-se nos resultados obtidos após a análise da atividade legislativa e também das possibilidades jurídicas relativas aos mecanismos constitucionais disponíveis ao Poder Legislativo para controle do Poder Executivo, percebeu-se que em alguns mecanismos, como o impeachment e comissões parlamentares de inquérito, há uma maior abertura para absorção de manifestações advindas da sociedade, enquanto outros mecanismos, por conta do seu próprio objeto de controle, possuem uma limitação maior para recepção de manifestação da participação ou do controle social, como é o caso, por exemplo, da sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (art. 49, inciso V, da CRFB/88).

Entretanto, os espaços comuns a todos os mecanismos do controle parlamentar que podem ser usados pelos cidadãos para manifestarem-se diretamente junto ao Legislativo, são os já destacados no capítulo dois como o canal “Fale Conosco” da Câmara dos Deputados, por meio do qual é possível enviar mensagem ao deputado ou a comissão, manifestar posicionamento quanto a fatos políticos ou legislativo, reclamar sobre o mau funcionamento das atividades da Câmara, denunciar ilegalidades ou abuso de poder, sendo que as denúncias podem ser feitas de modo anônimo. Da mesma forma, no que tange às comissões, em cada comissão, seja ela de natureza investigativa ou não, é possível entrar em contato com a própria comissão, além da possibilidade de apresentar pedidos de impeachment e de participar de audiências públicas. Todos esses espaços podem ser utilizados pela sociedade para, de alguma forma, acionar o controle parlamentar. No Senado Federal, também é possível encontrar canais que possibilitem ao cidadão manter contato direto com órgãos internos e também com cada senador, como por exemplo a ouvidoria, por

onde são recebidas críticas, reclamações, denúncias e elogios, também pelo canal “Envie sua Mensagem”, com o qual, a partir do preenchimento de um formulário, é possível enviar opinião, sugestão, pergunta ou comentário a respeito do Senado Federal, do Congresso Nacional e dos Senadores.

Da mesma forma, foi possível perceber como operam questões que caracterizam o sistema de governo brasileiro a partir da ótica voltada ao controle exercido pelo Legislativo sobre o Executivo, tendo sido possível perceber como se dão, na prática, as relações entre partidos e do Presidente para com Congressistas, na busca pela formação de uma base aliada ao Governo que possibilite uma governabilidade tal para exercitar a sua plataforma política, momento em que se analisou o comportamento de coalizão e oposição.

Com alicerce nas informações apresentadas é possível afirmar que “a nova institucionalização da política a ser desenvolvida precisa criar condições para submeter a vida (os mercados, a economia, os interesses, os poderes) à regulação democrática” (GASPARDO, 2015, p. 108), uma vez que sem esses elementos não se viabiliza a vida contemporânea, mas nem por isso significa que possam estar imunes aos controles democráticos, da mesma forma em que deve “permitir a participação da sociedade, por meio de mecanismos mais adequados aos anseios e à forma de organização da sociedade contemporânea” (GASPARDO, 2015, p. 108). Isso, de acordo com o autor, “só será possível mediante a realização de reformas políticas que permitam a experimentação de diferentes modelos institucionais, tornando-as mais coerentes, mais eficazes e mais dialógicas com a vida real do século XXI” (GASPARDO, 2015, p. 108).

Não obstante, devido ao fato de alguns interesses dos atores sociais guardarem certa contradição entre si, por exemplo, interesses privados destoando dos parâmetros constitucionais fixados ao bem comum, o Brasil não conseguirá atingir uma efetiva democracia e uma República que não sejam apenas em sentido formal, contando com um arranjo institucional que impede que as principais decisões sejam pautadas numa racionalidade efetivamente deliberativa e dotadas de coerência.

Acredita-se que o aprimoramento dos mecanismos e canais existentes já seria um grande passo para o implemento da proposta de diálogo aqui defendida. Contudo, entende-se também haver a possibilidade do desenvolvimento de novos espaços da participação e do controle social influenciarem no exercício do controle parlamentar. Para isso, os pressupostos discursivos acima trazidos devem ser implementados,

sendo a grande necessidade fazer com que o debate democrático, sobre questões políticas, ocorrido no interior da esfera pública seja colocado de forma a tornar a autoridade política sensível às suas deliberações.

Nesse sentido, seria possível indicar a necessidade de melhorias nos mecanismos de controle parlamentar numa possível reforma política, uma vez que a ideia de *accountability* horizontal pressupõe a integração entre as instituições com objetivo de controlar a administração pública, da mesma forma que sejam incluídas novas formas de diálogo entre *accountability* vertical, por meio de mecanismos eleitorais e do controle social. Isso tudo buscando engajar sociedade e Estado em uma cultura pautada pelo exercício democrático do poder, fortalecendo a democracia e coibindo comportamentos futuros inadequados, por meio de esforços sistemáticos que visem prevenir, a detectar e a responder a possíveis problemas de desvios entre as normas estabelecidas para com a prática e a conduta tanto da sociedade como do próprio Estado.

Da mesma forma, como se percebeu que o controle parlamentar dificilmente aplicará alguma sanção diretamente, a não ser no caso de configuração de infração político administrativa para os casos de convocação de autoridades para prestarem informação pessoalmente, de pedidos escritos de informações, impeachment e no caso de cassação de mandato de congressista por quebra de decoro parlamentar em decorrência de possíveis investigações realizadas em âmbito das próprias Casas do Congresso, seria uma possibilidade, de aumentar a efetividade dos resultados do controle parlamentar, revisitar as espécies de sanções disponíveis a cada mecanismo de controle disponível ao Poder Legislativo.

Contudo, todos esses pontos de aprimoramento, compreendendo nisso os conteúdos, campo de incidência e limites, deverão ser constituídos, se for o caso, de forma democrática, haja vista ser a democracia o único método de gestão de poder permitido pela teoria contemporânea.

Possíveis modificações, tanto em grau de criação de novos mecanismos ou de aprimoramento dos canais de controle parlamentar já instituídos, devem levar em conta, sempre, a necessidade de enxergar os controles não institucionalizados como efetivamente meios de controle, de modo a se reconhecer, pelas instituições, a importância e relevância das manifestações advindas da sociedade, não necessariamente como alteradores de decisões, mas como elementos-chave para o acionamento de canais institucionalizados. Isso, porque, de acordo com a perspectiva

adotada nesse trabalho, em Habermas (2003), as questões de interesse público remetem, necessariamente, à esfera pública, na medida em que é dela que se pode extrair tal conceito, tendo em vista não haver nenhum órgão que seja capaz de reproduzir os interesses que se originam na esfera pública, resultando, portanto, na ideia de um processo racional de tomada de decisões a partir das regras do discurso, as quais privilegiam espaços de interlocução a partir de deliberações.

Desta forma, assim como detalhado na seção anterior, na busca pelo aprimoramento, seja dos canais de absorção das manifestações advindas da esfera pública e também dos mecanismos do controle parlamentar, não basta que os problemas sejam apenas manifestados, eles precisam ser tematizados. E para isso a esfera pública tem o dever de pressionar, isto é, tensionar para que tais problemas sejam, verdadeiramente, assumidos pelas demais instituições com competência para o controle – neste caso, o Poder Legislativo. Isso devido ao fato de se tratar a sociedade civil, seus atores, a opinião pública como partes integrantes da estrutura esfera pública que possui um poder comunicativo vinculado ao mundo da vida. Uma vez a sociedade civil conseguindo realizar essa função de pressão e tensão de modo a não apenas fazer com que os problemas sejam manifestados, mas sim tematizados, tende-se a se utilizar essa capacidade de elaboração dos próprios desafios para o posterior controle e o consequente tratamento que deve ser dado pelo sistema político.

Por fim, é preciso referir que a sociedade brasileira exige mudança, quer mais participação e mais reconhecimento da cidadania na mesma proporção que reivindica menos corrupção. Contudo, parece estar ainda muito atrelada às circunstâncias que contribuem para um desenvolvimento emancipatório aquém do necessário, podendo-se citar aqui, exemplificativamente, causas como o sentimento de não identificação com o ambiente, falta de interesse na esfera pública, o que gera a falta de confiança nas instituições. Igualmente a cultura clientelista e os altos índices de corrupção (problemas estes que sempre existiram, contudo, hodiernamente têm ganhado maior espaço nas pautas jornalísticas e midiáticas), o trato individualista para com a coisa pública, a participação diminuta nos espaços públicos e, especialmente, a carência de informação – ainda que a contemporaneidade seja marcada, precipuamente, pelo largo avanço tecnológico. São esses entraves que devem ser superados também para que haja uma maior influência tanto da participação como do controle social na

alteração de determinadas decisões ou situações antidemocráticas que venham a ser identificadas.

Sem isso, o sistema político continuará isolado da sociedade da mesma forma em que continuará comportando-se em função exclusiva dos seus próprios interesses, sem qualquer diálogo efetivo com as demandas da sociedade e sem qualquer intenção de querer atendê-las. Ademais, os partidos, eleições, Poder Legislativo e todas as instituições formais da democracia continuarão a funcionar normalmente, contudo, sem a menor capacidade de captar, de fato e efetivamente, a voz das ruas.

Portanto, retomando o questionamento que originou esse estudo, significa dizer que a função da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores à boa administração pública é justamente procurar criar práticas em que se tente obstaculizar os desvios do poder político visando seu adequado uso, uma vez que se considera o controle na sua dupla função de legitimação e de garantia do próprio marco normativo que irá dar embasamento para os parâmetros do agir público. De modo que sem a presença substantiva da sociedade nos espaços públicos de tomada de decisão ou mesmo de acompanhamento da decisão gera um distanciamento da possibilidade de se democratizar o exercício do poder político, sem que se possa torná-lo “visível” e, por assim dizer, mais confiável e distante das tentações que o desvirtuam do parâmetro de atuação fixado constitucionalmente.

A partir disso, responde-se também porque a necessidade e importância, para os regimes democráticos, da existência de espaços de manifestação da participação e do controle social que possam ser tematizadas pelas instituições políticas, isto é, porque sem a participação popular nenhum instituto jurídico formal de controle será satisfatório. E, considerando-se ser a democracia a solução mais eficiente para o exercício do poder político e a única admitida pela teoria constitucional, tem-se que a omissão de cada indivíduo de participar dos processos de controle do poder, a partir de todos os elementos de risco destacados ao longo deste trabalho, acarretam além do distanciamento da sociedade e das instituições políticas, graves arbítrios governamentais, daí porque os institutos que preveem espaços de expressão da sociedade na condução das atividades administrativas representem a solução mais satisfatória para a recondução da ordem que se encontrar em desordem.

5 CONCLUSÃO

Espaços como este, de finalização de pesquisas são, geralmente, difíceis, especialmente em pesquisas jurídicas que se relacionam diretamente com questões políticas, as quais se alteram cotidianamente e demandam do pesquisador um alto grau de centralidade no seu objeto de estudo de modo a conseguir desenvolvê-lo sem desconsiderar o contexto à sua volta, mas também sem estar preso às intensas reviravoltas que se desenrolam nos cenários jurídico-político. Justamente por conta dessa alteração de cenários corriqueira às áreas do Direito e da Política é que as conclusões também dependem do momento em que a análise do trabalho será feita pelo leitor. Somado a isso está o fato de o conteúdo estar também submetido às pré-compreensões do leitor sobre as temáticas abordadas.

Não obstante, considerando que os assuntos aqui tratados, especialmente, as informações empíricas trazidas continuam a se alterar no espaço e no tempo, uma vez que são referentes a uma atividade contínua dos Poderes da República, isto é, a atividade legislativa e administrativa, as conclusões apresentadas são parciais, tendo em vista que o movimento nos mecanismos analisados não cessa. Isso indica que, a depender de como se desenvolverão as práticas políticas e os comportamentos oriundos da esfera pública daqui para frente, os resultados também poderão se alterar, qualitativa e quantitativamente.

Assim, a dissertação apresentou a temática do controle da administração pública, trazendo para o centro do debate o controle exercido pelo Poder Legislativo, sobre atos violadores da boa administração pública, e a necessidade de haver um efetivo diálogo entre participação e controle social para com a primeira expressão do controle, a partir das possibilidades que proporciona um olhar pautado na construção dessa relação de interlocução entre Legislativo e sociedade, com base nas Teorias da Democracia e do Discurso.

Lembrando que o objetivo geral da pesquisa era investigar a função e os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar quando se tratar de controlar atos violadores da boa administração pública considerando os limites e as possibilidades do exercício do controle parlamentar dentro do sistema presidencialista, a partir do caráter político e do regime de partidos na ótica do presidencialismo de coalizão, a fim de identificar se é necessário criar novos espaços de interlocução ou aprimorar os espaços existentes. O que resultou

no problema que foi construído com a seguinte indagação: qual a função e quais os espaços da participação e do controle social para o acionamento do controle parlamentar em se tratando de atos violadores à boa administração pública no Brasil Contemporâneo, a fim de identificar se é necessário criar novos espaços de interlocução ou aprimorar os espaços existentes?

A partir disso, é necessário mencionar, a título de primeira conclusão que a hipótese inicial levantada foi corroborada a partir das construções teóricas feitas e das informações colhidas no decorrer do estudo. Isso, pois, de fato, identificou-se que dentre os mecanismos de controle, disponíveis ao Legislativo, para realizar o controle externo sobre as atividades do Executivo que violem a noção de boa administração pública, nem sempre a participação e o controle social possuem espaço para acionar o controle parlamentar. As causas inicialmente levantadas para isso também foram corroboradas, isto é, percebeu-se que a limitada prescrição dos mecanismos e também o seu poder de alcance, da mesma forma que a especificidade de alguns dos instrumentos, de fato, existem e influenciam na possibilidade de maior interação da tematização das manifestações advindas da esfera pública para com o Legislativo enquanto exercente da sua função de controle. Como foi o caso, por exemplo, dos mecanismos de aprovação e autorização específica para a prática de atos pelo Poder Executivo, sustação dos atos do Executivo que exorbitem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa ou ainda do controle político (ou preventivo) de constitucionalidade, para os quais não foi possível identificar motivação oriunda da participação ou do controle social, não significando, necessariamente, que em algum momento não tenha ocorrido acionamento com base em alguma manifestação advinda da esfera pública. A conclusão é relativa, portanto, ao universo de dados, efetivamente, analisados.

A causa do desconhecimento, por parte dos cidadãos, da totalidade de formas e meios que podem ser utilizadas pela sociedade para acionar o controle parlamentar a partir da participação e do controle social, o que também contribui para a pouca expressividade do acionamento do controle parlamentar a partir de manifestações surgidas na sociedade também foi confirmada. Portanto, confirmou-se que os espaços de manifestação da participação do controle social dentro dos mecanismos de controle parlamentar são limitados no ordenamento jurídico brasileiro, ainda que seja um terreno apto a comportar um diálogo entre as duas formas de controle (social e parlamentar) – o que ficou evidenciado na construção feita no primeiro capítulo. A

distância entre esses dois controles e as limitações de exercício do controle social no controle parlamentar acaba por contribuir para as deficiências encontradas dentro do próprio controle parlamentar, tendo em vista que o Poder Legislativo também é um espaço, por excelência, de manifestação e consideração das expressões da sociedade, a qual irá se dar por meio da participação além do controle social. Sempre, é claro, pautado pelo pano de fundo garantido pelas premissas do Estado Democrático de Direito garantidor de direitos fundamentais, evidências estas que foram demonstradas no terceiro capítulo. Daí a contribuição das Teorias utilizadas como referências, isto é, elas possibilitam que os mecanismos do controle sejam pensados para além de seus cumprimentos a nível meramente formal, de modo que seja possível pensa-los qualitativamente, ou seja, não basta que existam espaços e instrumentos, eles precisam ser legítimos e possibilitar a qualidade das decisões e sua constante necessidade de serem revistos, isto é, que o controle seja pensado a partir da própria necessidade de controle.

Para que essas e as demais conclusões fossem possíveis, mostrou-se importante a forma como o trabalho se viu estruturado. Assim, a adoção da teoria do controle em duas dimensões, uma enquanto elemento fundante que permite a formação democrática das normas que instituem as condutas, isto é, os padrões normativos que deverão reger a sociedade e outra enquanto elemento de garantia da ordem violada, a qual serve para o momento posterior, quando as condutas e os padrões normativos fixados pela primeira noção de controle passam a ser controlados pela técnica dogmática que se refere à adequação desses conteúdos que passam a ser aplicados como um verdadeiro controle de comportamento em relação à norma constitucional estabelecida, serviu como parâmetro de leitura do trabalho a partir da indicação do limite de objeto de análise, que foi relativo aos atos violadores da boa administração pública. Uma vez que atos desta natureza comprometem a lisura constitucional e, é através do controle, como visto, que se busca relegitimar e reajustar os atos ou omissões que tenham, de alguma forma, desvirtuado o ordenamento.

Assim, deve-se buscar novos contornos para além do ambiente limitado das relações institucionais entre os poderes e também de algumas tendências setoriais que são isoladas da incorporação do argumento participativo. Isso tudo tendo como propósito final incentivar relações interativas e obrigatórias entre os instrumentos dos controles dogmáticos com o princípio democrático, de modo que seja possível exponenciar a própria dimensão fundante-controladora que neste último se encontra

radicada. Isso quer dizer que o Estado deve ter relativizada a sua posição de quase-monopólio dos mecanismos de controle e os cidadãos devem poder contar com um sistema mais eficaz e representativo (afinal, a própria democracia precisa disso), que para além deles franqueie ainda a participação aos demais sujeitos constitucionais.

A partir disso, quando se analisou os mecanismos específicos do controle parlamentar com o objetivo de se verificar como ocorre a incorporação do argumento participativo por meio da participação e do controle social no acionamento do controle parlamentar, as conclusões extraídas são as seguintes. Primeiramente, indica-se que como os instrumentos de controle foram classificados em categorias, a apresentação das conclusões seguirá a lógica aplicada no desenvolvimento, lembrando também que em cada abordagem feita no decorrer do capítulo dois, as conclusões relativas a cada instrumento de controle já foram, detalhadamente, apresentadas inclusive com a ilustração em gráficos. Desta forma, as informações quantitativas e as leituras de cada dado não serão aqui repetidas, salvo em casos de se mostrar, efetivamente, indispensável para as conclusões.

Contudo, antes de adentrar propriamente nas conclusões específicas a cada mecanismo do controle parlamentar, é preciso adiantar já a resposta a um dos pontos constantes no problema e que irá refletir na análise a seguir. Isto é, no que se refere a pergunta de quais os espaços existentes para a participação e o controle social acionarem o controle parlamentar quando se tratar de investigar atos violadores da boa administração pública, é necessário informar que existem espaços comuns a todos os mecanismos do controle parlamentar e que podem ser usados pelos cidadãos para manifestarem-se diretamente junto ao Legislativo e que já foram destacados no capítulo dois. Trata-se do canal “Fale Conosco” da Câmara dos Deputados, por meio do qual é possível enviar mensagem ao deputado ou a comissão, manifestar posicionamento quanto a fatos políticos ou legislativo, reclamar sobre o mau funcionamento das atividades da Câmara, denunciar ilegalidades ou abuso de poder, sendo que as denúncias podem ser feitas de modo anônimo. Da mesma forma, no que tange às comissões, em cada comissão, seja ela de natureza investigativa ou não, é possível entrar em contato com a própria comissão, além da possibilidade de apresentar pedidos de impeachment e de participar de audiências públicas. Todos esses espaços podem ser utilizados pela sociedade para, de alguma forma, acionar o controle parlamentar. No Senado Federal, também é possível encontrar canais que possibilitem ao cidadão manter contato direto com órgãos internos e também com

cada senador, como por exemplo a ouvidoria, por onde são recebidas críticas, reclamações, denúncias e elogios, também pelo canal “Envie sua Mensagem”, com o qual, a partir do preenchimento de um formulário, é possível enviar opinião, sugestão, pergunta ou comentário a respeito do Senado Federal, do Congresso Nacional e dos Senadores.

Assim, seguindo nas conclusões específicas aos instrumentos de controle, no que tange à categoria “função legislativa do controle”, para os três mecanismos ali englobados (i – aprovação e autorização específica para a prática de atos pelo Poder Executivo, ii – sustação dos atos do Executivo que exorbitem de sua competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa ou ainda do iii – controle político (ou preventivo) de constitucionalidade), a conclusão é a mesma. Isto é, não foi possível identificar motivação oriunda da participação ou do controle social no acionamento destes instrumentos dogmáticos disponíveis ao Legislativo para exercer a sua função de controle sobre o Executivo. Da mesma forma em que não foi possível encontrar alguma expressão de tais mecanismos que guardassem relação com atos violadores da boa administração pública.

No que se refere ao primeiro mecanismo (i), ainda que não se tenha identificado acionamento por parte da participação ou do controle social, foi possível identificar a possibilidade de manifestação da sociedade quando se tratar de algum parecer emitido por alguma comissão, geralmente as comissões de Medidas Provisórias, tendo em vista que nelas ocorrem audiências públicas, nas quais é possível haver a participação de cidadãos, sem, contudo, haver relacionamento direto com a autorização de determinado ato do Executivo. Para se evitar a massiva repetição de dados, sobre as informações quantitativas, redireciona-se o leitor à retomada do item 3.2.

Em relação ao item (ii) o interessante a se notar foi a escassez de informações enviadas pela Câmara dos Deputados Federais no período compreendido entre os anos de 1990 a 2016, tendo em vista que, de acordo com as informações, é o período em que há registros no banco de dados. Foram apenas dezenove sustações de atos do Poder Executivo feitas pela Câmara dos Deputados no período indicado. Neste aspecto, acredita-se que esse baixo contingente não reflete a realidade, de modo a se atribuir que o baixo número de informações colhidas diga respeito aos termos de busca utilizados pelo servidor que realizou a coleta dos dados.

Relativo à categoria “função de fiscalização e controle”, foram quatro instrumentos de controle analisados (i – Requerimento de Convocação de Autoridades para prestarem informações (RECQ); ii – Requerimentos escritos de informações (RIC); iii – Audiências públicas e iv – Comissões parlamentares de inquérito – CPI e CPMI). Sobre esta categoria, percebeu-se que, em relação ao primeiro instrumento de controle (i) que, diferentemente dos mecanismos do controle parlamentar anteriormente apresentados, pode ser um terreno com mais abertura para a manifestação da participação e do controle social na sua provocação. Contudo, foi possível identificar também que, no período analisado, serviram de motivação para o acionamento deste mecanismo de controle apenas reportagens da mídia, impressa ou digital. No Senado, foram identificadas 90 convocações de autoridades que tinham como fundamentação esclarecer questões vinculadas a atos violadores da boa administração pública, enquanto que na Câmara foram 58 convocações com este objeto. Outrossim, foi possível perceber que este instrumento de controle é altamente utilizado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito.

Assim, os requerimentos de convocação de autoridades para prestarem informações configuram-se como o segundo instrumento formal, previsto no artigo 50, da CRFB/88, mais utilizado pelo Poder Legislativo no exercício do controle parlamentar. Esse instrumento de controle, apesar de ser o segundo mais manejado, é utilizado com moderação pelos congressistas, porque é comum que os deputados e senadores se utilizem de “convites” às autoridades, em forma de uma “cortesia parlamentar”, convites estes que não são registrados no sistema de convocação.

No que se refere ao segundo instrumento de controle desta categoria, requerimento escritos de informação, foi o mecanismo quantitativamente mais utilizado pelo Congresso Nacional, sendo 29.631 relativos à Câmara dos Deputados e 4.046 ao Senado Federal, totalizando 33.677 requerimentos escritos de informação no período temporal compreendido pela dissertação. Acredita-se que algumas razões podem contribuir para a expressiva utilização dessa espécie de requerimentos como, por exemplo, o baixo custo para sua apresentação, sendo uma ação predominantemente individual. Além disso, basta apresentar a sua proposição, que ela será lida e também aceita, sendo, posteriormente, encaminhada ao Ministério ou órgãos solicitados. Outra questão que favorece a sua utilização é que não há a necessidade de se realizarem negociações de apoio para a iniciativa nas instâncias formais, com por exemplo, com lideranças, comissões, blocos e partidos, da mesma

forma em que não há exigência de submissão do requerimento ao voto da maioria. Da mesma forma que essa forma de exercício do controle parlamentar não altera o *status quo*, não importando risco de alterar políticas governamentais em determinada direção, por parte do Legislativo. A grande importância desse instrumento é que ele pode ser um importante instrumento estratégico para se abordar assuntos sensíveis e também para negociar ações legislativas ou até mesmo alocação de recursos.

Este é outro instrumento do controle parlamentar que possui consideráveis espaços em que possa haver a participação e o controle social como fontes acionadoras do controle pelo Legislativo, como pode ser depreendido da leitura dos gráficos 11, 12 e 13 e dos quadros 1 e 2. Nesse sentido, considerando que os requerimentos de informação podem ser solicitados não apenas por parlamentares, mas também por comissões, as comissões da Câmara dos Deputados foram responsáveis por 1.145, distribuídos entre 63 comissões permanentes, especiais, externas, temporárias e parlamentares de inquérito, sendo que a comissão autora de mais RIC foi a de Fiscalização Financeira e Controle, com 326, leitura esta que não foi possível de ser feita com os dados do Senado. Interessante notar que o acionamento do controle parlamentar, para se investigar atos violadores da boa administração pública, feito em decorrência de alguma manifestação da sociedade foi massivamente destacado por publicações da mídia, em um claro destaque do controle social não institucionalizado, tanto na Câmara como no Senado. O que gera a conclusão de que a sociedade prefere os canais não oficiais de denúncias, isto é, prefere-se levar a conhecimento da mídia uma suposta informação do que entrar em contato com o próprio Poder Legislativo.

Com relação ao Senado não foi possível identificar como origem manifestação de algum cidadão, algum movimento social, sindicato, ONG, etc, pela não disponibilização de tais informações, o que não significa dizer que não possa ter havido provocação partida desses atores sociais, sendo apenas identificado algumas fontes que originaram pedidos de informação sobre situações violadoras da boa administração pública, as quais se limitaram a manifestações da imprensa. Já no que tange aos requerimentos escritos de informação da Câmara, do total de requerimentos de informação analisados, a partir do filtro de busca utilizado, foram identificados 247 requerimentos, dos quais 79 foram originadas por jornais, impressos ou digitais, dos quais o Jornal Folha de São Paulo foi a que mais teve expressão, com 18 requerimentos.

Dos 11 requerimentos originados por manifestação de movimento social, sindicato, ONG, associação, apenas 4 guardavam relação com atos violadores da boa administração pública, enquanto que dos 12 requerimentos originados por manifestações diretas de cidadãos, também somente 4 tinham por objeto atos violadores da boa administração pública.

No que tange ao terceiro instrumento de controle desta categoria, audiências públicas, é preciso referir que as informações repassadas por ambas as Casas do Congresso Nacional foram, verdadeiramente, frustrantes, tendo em vista que foram encaminhados registros de apenas 392, sendo 53 da Câmara e 339 do Senado, de modo que não foi possível identificar a ocorrência de manifestações da participação e do controle social nas audiências públicas informadas. Partiu-se do pressuposto de que as audiências públicas seriam um dos terrenos mais propícios a manifestações da sociedade em diálogo com o Legislativo, onde seria possível valer-se dos pressupostos discursivos para tematizar as demandas advindas da esfera pública. Contudo, acredita-se que os dados informados estejam incompletos, pois só pelo acompanhamento das audiências públicas convocadas em CPI durante a elaboração da dissertação, indica a existência de um número muito superior aos registros informados.

Por fim, no que toca às CPI e CPMI, das 56 CPI instaladas na Câmara dos Deputados até novembro de 2017, 12 tinham por objeto atos violadores da boa administração pública, enquanto que das 48 CPI instaladas no Senado 19 tinham o objeto referido e das 41 CPMI instaladas, 15 guardavam relação com atos de violação à boa administração pública. Dentre as fontes que originaram os requerimentos de instalação se destacam a imprensa (jornais e revistas), operações da Polícia Federal, Relatórios do Tribunal de Contas da União, entre outras. Também pouco se viu expressividade de requerimentos com base em manifestações da sociedade. Foram apenas duas CPMI instaladas que tiveram como fonte manifestações desta natureza, as quais foram feitas por cidadãos – CPMI do PC Farias e CPMI do Orçamento, sendo que na CPMI da Petrobras de 1989, a primeira motivação partiu do Sindicato dos Petroleiros. Contudo, é possível pensar que muitas das CPI e CPMI instaladas podem ter sido requeridas tendo como pano de fundo uma denúncia, manifestação por parte da sociedade, mas que no momento da formalização do requerimento de instalação, o deputado ou senador pode omitir tal informação, tomando para si a motivação e

autoria, o que pode diminuir consideravelmente as influências da participação e do controle social nesses casos.

Como derradeira categoria de análise, tem-se a categoria da “função de julgamento do controle”, a qual comporta a figura constitucional do impeachment como mecanismo de controle parlamentar. Nele foi possível verificar que a sociedade civil, seja por cidadãos de forma individual ou seja por meio de associações, fundações, movimentos sociais, etc, acionam em determinados momentos este mecanismo do controle parlamentar, especialmente quando se tratar de atos violadores da boa administração pública. Não obstante, foi possível identificar, também, que a lógica do presidencialismo de coalizão opera com grande importância tanto para resultar no recebimento ou arquivamento dos pedidos de impeachment que são apresentados. Isso levou a concluir que a figura constitucional do impeachment é um dos mecanismos do controle parlamentar com maior grau de abertura para a participação e para o controle social. E, novamente se repete que este é um mecanismo que possui procedimento próprio, com exigências legais próprias, os quais devem ser observados para que um possível pedido tenha sequência, características estas que nem podem ser consideradas como empecilhos ou dificultadores ao exercício do controle ou da participação social, uma vez que não há qualquer erro ou excessos de formalidades em se prever um procedimento específico para determinados institutos legais como o impeachment.

Além das conclusões parciais de cada mecanismo do controle parlamentar analisado, de modo a se identificar se possuem espaços nos quais seja possível se tematizar manifestações advindas da esfera pública por meio da participação e do controle social é possível concluir ainda que nem todos os instrumentos são totalmente herméticos a manifestações da sociedade, existindo aqueles que podem ser influenciados diretamente pela esfera pública, uns mais outros menos. Contudo, isso não pode servir de justificativa para haver um distanciamento entre a esfera legislativa e a social, isso porque é, sobretudo, da esfera pública é o dever de pressionar, isto é, tensionar para que os problemas identificados sejam, verdadeiramente, assumidos pelas demais instituições com competência para o controle – neste caso, o Poder Legislativo.

É necessário referir ainda que toda manifestação advinda da sociedade, seja pela participação ou pelo controle social, depende, para ser levada adiante pelo controle parlamentar, da iniciativa de algum deputado, senador ou de alguma das

comissões e que estes atores estão intimamente interligados pelo sistema de alianças que são construídas na relação entre Executivo e Legislativo, esbarrando, portanto, na (in)governabilidade. É justamente aqui que deve se fazer ainda mais forte e presente a função de pressão e tensão que deve ser exercida pela sociedade.

Assim, percebido que há mecanismos do controle parlamentar no Brasil que comportam espaços de diálogo entre sociedade e Poder Legislativo, mas que esta relação sofre a influência de fatores que comandam a inter-relação entre Executivo e Legislativo, pode ser possível questionar então se são suficientes para, de fato, ser exercido o controle democrático do poder político.

O que se pode afirmar é que é preciso ter cautela ao se defender que os mecanismos de controle parlamentar não produzem resultados satisfatórios, isto é, deve-se exigir deles aquilo que constitucionalmente eles podem oferecer. Os relatórios de CPI e CPMI são um exemplo da qualidade de informações, conclusões e encaminhamentos ali contidas. Isto é, não se pode desconsiderar o cenário político e institucional que os mecanismos estão inseridos. Significa dizer que para que os instrumentos de controle possam surtir efeitos direcionados é necessário a revisão do sistema jurídico-político que constituem as formas de controle, para além de todos os entraves culturais. Dessa forma, talvez possam ser questionadas as finalidades dos atores que manejam os instrumentos do controle, como foi o caso da predominância de partidos das coalizões nos cargos de Presidente e Relator de Comissões Parlamentares de Inquérito ou ainda a conduta dos órgãos e agentes no momento posterior dos encaminhamentos, isto é, se estão realmente cumprindo com as sugestões feitas nos relatórios. Ou ainda, o grau de profundidade desse controle, isto é, se atingem ou não o objetivo de sanar os desvios da administração pública.

Aqui é interessante notar que o presidencialismo de coalizão e o multipartidarismo possuem influência direta no manejo dos instrumentos de controle, o que é reflexo da necessidade que possui o Presidente da República em formar sua base de apoio no Poder Legislativo para se estabelecer uma governabilidade que permita que suas propostas sejam levadas adiante. Nesse aspecto, destacou-se o comportamento individualista e voltado aos interesses das bases eleitorais por parte dos Congressistas. Acredita-se que os membros do Legislativo tendem a agir de forma mais distributiva nos períodos que antecedem as campanhas eleitorais. Isso, poderá significar um comportamento menos fiel à coalizão governista se essa for a conduta que melhor agrada aos redutos eleitorais. Isso indica que a disciplina partidária

poderá sofrer alterações no decorrer das legislaturas, podendo ser mais significativas nos períodos que se caracterizam pelas eleições.

Independente disso, foi possível demonstrar, a partir da análise dos dados, que existem mecanismos para o controle do Executivo pelo Legislativo, os quais são influenciados por questões inerentes às instituições, mas que apesar disso, os instrumentos estão em uso e que a tendência para o seu maior incremento deverá partir dessa correlação entre sociedade, por meio da participação e do controle social com o Poder Legislativo. Dessa forma, existem mecanismos, com amparo constitucional, ativos no sistema jurídico brasileiro para o controle horizontal do Poder Executivo e uma possibilidade de aumento no volume e qualidade desse controle com a construção de um diálogo permanente entre sociedade e Poder Legislativo.

Daí porque uma das conclusões ser o fato de que apenas com mudanças nas instituições não se muda uma tradição de ocupação do espaço público pelos interesses privados, isto é, uma cultura de mais de quinhentos anos. Novas propostas são necessárias, sendo o resgate da sociedade para os espaços públicos um dos primeiros passos a serem dados.

Respondendo ao problema que ensejou a presente pesquisa, foi possível também concluir que, como dentro das funções do Legislativo está a de direcionar as ações do Estado com vistas a realização máxima dos direitos fundamentais e sociais, é necessário que diretrizes e metas de atuação sejam fixadas para que o Governo as alcance. Contudo, nessa relação, o Legislativo também precisa fiscalizar a ação do Governo, com intuito de tornar transparente as suas ações. Essa transparência será alcançada por meio da submissão ao debate público. Em não havendo cumprimento das orientações fixadas ou no caso de os objetivos não serem alcançados – injustificadamente –, deve o Legislativo estar livre para executar o controle no exercício da dimensão dogmática de garantia da ordem constitucional. Nesse sentido, quando o Legislativo, no exercício da sua função de controle acaba relativizando a sua função democrática, por conta das influências de questões que caracterizam o sistema presidencialista de Governo, no Brasil, alinhado ainda com o multipartidarismo, é preciso impulsionar o exercício desse controle. Nesse aspecto é que a participação e o controle social se mostram válidos como forma de acionar e acompanhar o processo de controle por parte do controle parlamentar. Quanto mais afastado estiver o controle social das instituições da Administração Pública, maior será a possibilidade de ampliação do arbítrio governamental. Se o controle parlamentar

encontra percalços para o seu exercício, cabe à sociedade se manter próxima do controle parlamentar por meio do exercício do controle e da participação social, sendo sugerido para isso, a revitalização da esfera pública a partir das Teorias da Democracia e Discursiva.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Volume 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

AMORIM NETO, Octavio. TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados**, v. 45, n. 1, p. 5-38.

ANDREOZZI, Manuel. **Faculdades implícitas de investigação legislativa y privilégios parlamentares**. Buenos Aires, 1943.

ARAGÃO, Lucia Maria de Carvalho. **Razão comunicativa e teoria social crítica em Jürgen Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1992.

ARAGÓN, Manuel. **Constitución y control del poder**: introducción a uma teoria constitucional del control. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

ARANA-MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

BAUMGARTEN, Maíra. Habermas e a emancipação: rumo à democracia discursiva? **Teoria Social: Desafios de uma nova era**. Cadernos de Sociologia/Programa Pós-Graduação em Sociologia, v. 10, Porto Alegre: UFRGS, 1998. p. 137-178.

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

BITENCOURT, Caroline Müller. RECK, Janriê Rodrigues. O controle social de políticas públicas: construindo relações entre política pública, participação, controle social e os argumentos que os interligam como mesmo processo de decisão. LEAL, Rogério Gesta. SANTOS, Rafael Padilha dos. DEMARCHI, Clovis (Orgs.). **Estado, Mercado e Sociedade**: perspectivas e prospectivas. Itajaí: UNIVALI, 2017.

_____. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, set. 2016. ISSN 1982-9957. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>>. Acesso em: 08 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v2i49.7892>.

_____. Democracia deliberativa, teoria da decisão e suas repercussões no controle social das despesas em saúde. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 121-147, jan./abr. 2017.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política**: a filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Pesquisa brasileiro de mídia 2016**. Brasília: Presidência da República – Secretaria de Comunicação Social, 2016. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/atuacao/pesquisa/lista-de-pesquisas-quantitativas-e-qualitativas-de-contratos-atuais/pesquisa-brasileira-de-midia-pbm-2016.pdf/view>. Acesso em: 25 nov. 2017.

CANOTILHO, Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da administração. 6ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. Quem tem medo do povo? **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 mar. 2007. Primeiro Caderno, p. A3. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1303200708.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

CORREIA, Alana Carlech. LIMA, Eduardo Martins de. O controle como elemento de garantia no Estado Democrático de Direito. CONPEDI/UFS (org.). **Teorias da democracia e direitos políticos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 500-520. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/2g6i4xpi/7b6dqt8rftBPVoD7.pdf>. Acesso em: 10 out. 2017.

COTTA, Maurizio. Parlamento. BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de Política**. Trad. João Ferreira. 7ª ed., Brasília: UNB, 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

DALLAVERDE, Alexandra Katia. **Controle político da administração pública**. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/497_arquivo.pdf. Acesso em: 10 set. 2017.

FIGUEIREDO, Angelina. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Dados**, Vol. 44, n. 4, Rio de Janeiro, 2001.

FIGUEIREDO, Angelina. LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999.

_____. Partidos políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. **Dados**, n. 3, p. 497-524.

FREITAS, Andréa. **O presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FREITAS, Juarez. **Discrecionalidade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo, Malheiros, 2007.

_____. Políticas públicas, avaliação de impactos e o direito fundamental à boa administração. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 36, n. 70, p. 115-133, jun. 2015. ISSN 2177-7055. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2015v36n70p115>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

GALEOTTI, Serio. **Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali**. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1963.

GASPARDO, Murilo. Globalização e o déficit democrático das instituições representativas brasileiras. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**, Curitiba, vol. 60, n. 1, jan./abr. 2015, p. 85-115.

_____. **O parlamento e o controle do poder político**. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. doi:10.11606/D.2.2009.tde-20052011-163259. Acesso em: 03 set. 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia – Entre facticidade e validade**. V. 1. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003a.

_____. **Direito e Democracia – Entre facticidade e validade**. V. 2. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003b.

_____. **Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos**. Madrid: Cátedra, 1982.

HACHEM, Daniel Wunder. **Tutela administrativa efetiva dos direitos fundamentais sociais**. Curitiba, PR. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Paraná, 2014. 614 p. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/35104/R%20-%20T%20-%20DANIEL%20WUNDER%20HACHEM.pdf?sequence=1>. Acesso em: 05 out. 2016.

HUERTA OCHOA, Carla. **Mecanismos constitucionales para el control del poder político**. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 9. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2013.

KOHL, Cleize Carmelinda. LEAL, Mônia Clarissa Hennig. Boa administração pública e fundamentos constitucionais das políticas públicas na perspectiva do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. v. 7, n. 2, 2015. p. 188-196.

LEAL, Rogério Gesta. **Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

_____. Fundamentos interlocutivos da Boa administração Pública: algumas matrizes reflexivas. **Revista Direito e Justiça – Reflexões Sociojurídicas** – Ano XIII – Nº 22, p. 19-36– Abril 2014. p. 19-36. Disponível em: http://srvapp2s.santoangelo.uri.br/seer/index.php/direito_e_justica/article/view/1407/630. Acesso em: 23 out. 2017.

_____. Prefácio. BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.

LUHMANN, Niklas. **El Derecho de la sociedad**. Universidad Iberoamericana: México, 2002.

MAFFINI, Rafael. Administração pública dialógica (proteção procedimental da confiança) em torno da súmula vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 253, p. 159-172, abr. 2010. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8051/6841>>. Acesso em: 12 Out. 2016.

McILWAIN, Charles H. **Constitutionalism: Ancient and Modern**. Disponível em: <http://www.constitution.org/cmt/mcilw/mcilw.htm>. Acesso em: 05 jun. 2017.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

_____. Controle parlamentar da administração. **Revista de informação legislativa** - a. 27 n. 107, p. 111-132, jul./set. 1990. ISSN 0034-835X. Disponível em: <file:///C:/Users/Mobile/Downloads/RIL107.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI Jr, Paul H. Administração: conceitos e aplicações. São Paulo: Harper & How do Brasil, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. atual. até EC nº 64/2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

MOISÉS, José Álvaro. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. XI, nº 1, Março, 2005, p. 33-63.

MORAES FILHO, José Filomeno de. Separação de Poderes no Brasil Pós-88: Princípio Constitucional e Práxis Política. In SOUZA NETO, Cláudio Pereira de et al.

(org.). **Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. P. 151-197.

NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Coimbra: Almedina, 2006.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova**, nº 44, p. 27-54, São Paulo, 1998.

OHLWEILER, Leonel Pires. A efetividade do controle da Administração Pública no constitucionalismo contemporâneo: contributo de Ronald Dworkin para a teoria do direito administrativo. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.10, n.2, 1º quadrimestre de 2015. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791.

OLIVEIRA, Francisco de. PAOLI, Maria Célia. **Os sentidos da democracia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

PACCE, Carolina Dalla. Controle parlamentar da Administração Pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Brasil, v. 1, n. 2, p. 377-391, may 2014. ISSN 2319-0558. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/77949>. Acesso em: 02 out. 2016. doi:<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i2p377-391>.

PACE, Alessandro. *Le sfide del costituzionalismo nel XXI Secolo*. In BRENNER, Michael; HUBER, Peter M. et MÖSTL, Markus (orgs.). Disponível em: <http://www.constituzionalismo.it/articoli/126/>. Acesso em: 08 jun. 2017.

PASSOS, José Joaquim Calmon de. **Democracia, participação e processo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

PEREIRA, Rodolfo Viana. **Direito Constitucional democrática: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PINHEIRO, Joceny. A sociedade contra o social. **Revista de Ciências Sociais**, v.31. N.2, 2001. p. 129-133. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/10072>. Acesso em: 12 nov. 2017.

QUEIROZ, Cristina M. M. **Os actos políticos no Estado de Direito: O problema do controle jurídico do poder**. Coimbra: Almedina, 1990.

RECK, Janriê Rodrigues. **Observação pragmático-sistêmica dos serviços públicos**. Tese. São Leopoldo: Unisinos. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/2490>. Acesso em: 10 nov. 2017.

REIS, Fábio Wanderley. CPIs e Investigação Política. AVRTIZER, Leonardo e ANASTÁSIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 90-94.

RIBEIRO, Renato Janine. **A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

RUSSELL J. Dalton. WELDON, Steven, L'immagine pubblica dei partiti politici: un male necessario? **Rivista italiana di scienza politica** 3/2004, pp. 379-404, doi: 10.1426/18700.

SALGADO, Eneida Desiree. **A representação política e sua mitologia**. Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política. v. I. n. I. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/pe/article/view/42727>. Acesso em: 25 out. 2017. p. 25-40.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Administração Pública e os direitos fundamentais**. Aula proferida na Escola da Magistratura do TRF-4ª Região, Curso Permanente, Módulo II, Direito Administrativo [*online*]. Disponível em: <http://www.trf4.jus.br/trf4/upload/arquivos/emagis_atividades/ingowolfgang-sarlet.pdf> Acesso em: 15 out. 2016.

SCHIER, Paulo Ricardo. Linhas gerais do presidencialismo de coalizão no Brasil e seu vínculo com a questão da corrupção. **Anais do IV Congresso Brasil – Polônia de Direito Constitucional**. Disponível em: http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/71628/03_Paulo_Ricardo_Schier.pdf. Acesso em: 20 nov. 2017.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 19ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, José Afonso. Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198698/000897822.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 set. 2017.

SOARES, Fabiana de Menezes. Participação Popular no Estado: fundamentos da democracia participativa. In: **Direito administrativo de Participação**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1997.

SOUZA, Jessé José Freire. **A tolice da inteligência brasileira - ou como o País se deixa manipular pela elite**. São Paulo: Ed. Leya, 2015.

TORNARÍA, Felipe Rotondo. **Manual de derecho administrativo**. Montevideo, Uruguay: Ediciones del Foro, 2009.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia**. Nice: Jornal Oficial das Comunidades Europeias, 2000. Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 15 jul. 2017.

VIANNA, Luiz Werneck. **A democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

ZIPPELIUS, R. **Teoria Geral do Estado**. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.