

# O Poder Legislativo na democracia contemporânea

## A função de controle político dos Parlamentos na democracia contemporânea

José Levi Mello do Amaral Júnior

### Sumário

Introdução. 1. Democracia antiga. 2. Evolução dos Parlamentos e função de controle. 3. Vontade geral e controle popular direto. 4. Mídia e função de controle. 5. Função de controle do Congresso Nacional. 5.1. Sustação de atos normativos do Poder Executivo. 5.2. Convocação de ministros e pedido de informações. 5.3. Tribunal de Contas da União. 5.4. Comissões parlamentares de inquérito. 5.5. Orçamento e conversão em lei de medida provisória. 5.6. *Impeachment*. Conclusão.

### Introdução

A presente exposição pretende destacar uma das mais antigas e marcantes funções dos Parlamentos em geral e do Congresso Nacional brasileiro em particular: a de *controle político*, isto é, quando o Parlamento serve “(...) de canal de comunicação entre os detentores do poder político e os governados e de orientação política do governo”. (CAGGIANO, 2004, p. 30). Nesse contexto, “(...) o Parlamento assume o papel de fiscal, de vigilante sobre a atividade governamental”. (CAGGIANO, 2004, p. 30).

A função em causa não é nova. Surgiu no século XI, ainda nos primórdios dos Parlamentos modernos. Passa, hoje, por um evidente revigorecimento.

Não se pretende, com isso, desmerecer funções outras dos Parlamentos, como, por exemplo, a legislativa. De toda sorte, não obstante a crescente participação dos gover-

José Levi Mello do Amaral Júnior é Doutor em Direito do Estado pela USP, Procurador da Fazenda Nacional, Professor do Mestrado em Direito do UniCEUB/DF e Assessor da Liderança do PSDB na Câmara dos Deputados.

nos na produção legislativa, a função de controle político dos Parlamentos a esses garante efetiva participação na condução política do governo. É possível que o fortalecimento da função de controle político seja, justamente, uma reação à crescente importância dos atos de governo (COTA, 2000, p. 885-886), aí incluídos os de natureza legislativa.

### 1. Democracia antiga

Os gregos antigos conceberam um regime de governo exercido diretamente pelos cidadãos da *polis*. Em discurso proferido em 431 a.C., primeiro ano da Guerra do Peloponense, Péricles registrou que o nome desse regime, “(...) como tudo depende não de poucos, mas da maioria, é democracia”.

Desde então, a História registra processos sociais que têm redefinido continuamente o significado de democracia. Ao longo do tempo, a democracia passa por ciclos ou por “ondas”, para usar a expressão de John Markoff (1996, p. 18). Durante cada “onda”, discute-se o verdadeiro significado de democracia.

Após a democracia grega e a república romana (eram bastante similares, tanto que carece de base histórica a distinção feita por James Madison, no Federalista nº 10 – a democracia seria direta e a república representativa – porque Roma não chegou a adaptar as suas instituições à expansão de seus domínios) (DAHL, 2001, p. 26-27), o governo democrático quase que desapareceu (DAHL, 2001, p. 25-26). Há, no entanto, registros de participação popular em governos locais. Por exemplo, as assembleias de *vikings* livres guardavam a idéia de igualdade, como demonstra a resposta dada por alguns deles quando perguntados: “Qual é o nome de vosso senhor? Nenhum. Somos todos iguais”. (DAHL, 2001, p. 29).

### 2. Evolução dos Parlamentos e função de controle

A democracia parlamentar começa a tomar forma na Idade Média. Evolui por meio

da adoção de mecanismos de limitação e de controle político do poder real. Os Parlamentos surgem para limitar e controlar o poder do rei.

Em 1215, João Sem Terra foi obrigado a outorgar a *Magna Carta Libertatum* aos seus barões, documento que afirmava que, se o rei desejasse tributos excedentes aos pactuados, deveria obter o consentimento do *Magnam Concilium*, formado pelos altos feudatários laicos e eclesiásticos. Também eram convidados representantes dos condados e das cidades para assegurar que os tributos aprovados pela assembleia seriam efetivamente suportados por todos os cidadãos livres. Em 1265, um poderoso feudatário, Simon de Monfort, reuniu o Parlamento contra a vontade do rei Henrique III e convocou, também, dois cavaleiros de cada condado e dois burgueses de cada cidade (em razão do que é chamado “pai da Câmara dos Comuns”). O rei Eduardo I, em 1295, consolidou o procedimento, utilizando convocações diretas para os nobres e clérigos e convocações por meio de representantes para o terceiro estado (“Parlamento modelo”). Nas primeiras décadas do século XIV, começou a tomar forma o bicameralismo no Parlamento inglês. Foi somente a partir do século XV que começou a se configurar a competência legislativa do Parlamento inglês (RUFFIÀ, 2000, p. 193-194). Com as revoluções liberais, a função legislativa foi, aí, sim, arrebatada dos reis pelos Parlamentos.

Característica fundamental da democracia parlamentar é que dela tomam parte representantes dos “comuns”, mas não o povo diretamente. A esse propósito, é eloqüente a lição de Montesquieu (1995, p. 120):

“Já que, num Estado livre, todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenien-

tes nos pequenos, é preciso que o povo, por intermédio de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo.”

Logo adiante Montesquieu (1995, p. 120) arremata:

“A grande vantagem dos representantes é que são capazes de discutir os negócios públicos. O povo não é, de modo algum, capaz disso, fato que constitui um dos graves inconvenientes da democracia.”

É interessante destacar a desconfiança que Montesquieu nutria em relação à democracia direta: o povo não seria capaz de discutir os negócios públicos, o que “constitui um dos graves inconvenientes da democracia”, desconfiança essa que é comum à maioria dos liberais clássicos.

Além de não recomendar a deliberação popular direta, Montesquieu (1995, p. 121) apregoava a escolha dos representantes por meio do voto censitário:

“Todos os cidadãos, nos diversos distritos, devem ter direito a dar seu voto para escolher o representante, exceto os que estão em tal estado de baixa que são considerados sem vontade própria.”

Foi somente nos séculos XIX e XX, com a universalização do voto, que a democracia moderna recuperou elemento essencial ao espírito e ao conceito da democracia antiga, qual seja, o direito de voto sem distinção de classe e patrimônio. (BOVERO, 2002, p. 30).

Voltando ao século XVIII: Montesquieu (1995, p. 121) reconhece a função legislativa do Parlamento, mas também destaca a sua tarefa de controle:

“O corpo representante também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que não executaria bem, mas, sim, para fazer leis ou para ver se as que fez são bem executadas, coisa que pode realizar muito bem, e que ninguém pode fazer melhor do que ele.”

### 3. *Vontade geral e controle popular direto*

Foi exposto, há pouco, que a maioria dos liberais clássicos desconfiava da democracia. Entre os liberais clássicos entusiastas da democracia estava Jean-Jacques Rousseau.

Rousseau (2003, p. 20) afirma – em conhecida passagem – que “o homem nasceu livre e por toda parte ele está agrilhado. Aquele que se crê senhor dos outros não deixa de ser mais escravo que eles”. Então pergunta: “Como se deu essa mudança? Ignoro-o. O que pode legitimá-la? Creio que pode resolver esta questão”.

Rousseau (2003, p. 47) resolve a questão pela subordinação do homem à lei, lei essa que ele compreende como derivada da “vontade geral”.

Rousseau (2003, p. 37-38) explica o que entende por vontade geral diferindo-a da vontade de todos: essa se refere ao interesse privado; aquela ao interesse comum:

“Se, quando o povo suficientemente informado delibera, os cidadãos não tivessem nenhuma comunicação entre si, do grande número de pequenas diferenças haveria de resultar sempre a vontade geral, e a deliberação seria sempre boa. Mas, quando se estabelecem facções, associações parciais a expensas da grande, a vontade de cada uma dessas associações se faz geral em relação aos seus membros, e particular em relação ao Estado; pode-se, então, dizer que já não há tantos votantes quantos são os homens, mas apenas tantas quantas são as associações. As diferenças tornam-se menos numerosas e dão um resultado menos geral. E, por fim, quando uma dessas associações é tão grande que sobrepuja todas as demais, já não se tem por resultado uma soma de pequenas diferenças, senão uma diferença única; então, já não há vontade geral, e a opinião vencedora não passa de uma opinião particular.”

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002, p. 48) explica o que Rousseau quer dizer: a vontade geral “só se manifesta se os homens deliberarem sem comunicação entre si, com suficiente informação, ou, como se poderia dizer em termos modernos, sem a influência dos partidos ou dos grupos de interesse”.

Vale destacar um exemplo curioso: é provável que Rousseau não considerasse democrática a deliberação – em referendo – dos franceses sobre o Tratado que estabelece (ou que estabeleceria?) uma Constituição para a União Européia. Ao que consta, o eleitorado francês não deliberou desinteressadamente. Votou “não” ao Tratado como forma de protesto contra o governo francês do dia (com o que a União Européia não tem – ou pouco tem – parte), ou para evitar a perda, atual ou futura, de postos de trabalho para os novos membros da União Européia (com isso a União Européia tem, sim, parte, mas, ora, trata-se de uma razão de votar evidentemente interessada...).

A concepção de Rousseau encanta. A sua dificuldade é que requer democracia direta. Ora, aí se impõe a crítica de Montesquieu (1995, p. 120): é impossível que o próprio povo, no seu conjunto, possua o poder legislativo nos grandes Estados. Mas há, nela, elementos que se mantêm atuais e que são essenciais ao efetivo controle político. Cabe destacar, aqui, um: o povo deve deliberar “suficientemente informado”.

A deliberação popular direta pode, com alguma facilidade, sofrer manipulações e, no limite, corromper-se em violência de rua.

Hans Kelsen (1993, p. 107) menciona como símbolo – ainda que trágico – da democracia o episódio da vida de Jesus em que um plebiscito volta-se contra Ele, o Filho de Deus, e opta por Barrabás, um ladrão.

Por outro lado, Gustavo Zagrebelsky (1995, p. 118-119) mostra que a multidão que gritava “crucifica-o!” era exatamente o contrário do que pressupõe uma democracia fundada na razão, no diálogo e no entendi-

mento: “tinha pressa, era homogênea, mas totalitária, não tinha nem instituições, nem procedimentos, era instável, emotiva e, portanto, extremista e manipulável...”

Ora, vale lembrar, o próprio Kelsen (1993, p. 78) defendia a democracia parlamentar (com voto universal), entre outros motivos, justamente para evitar o enfrentamento de classes nas ruas, ao seu tempo apregoadado pelos adeptos do marxismo:

“(...) a democracia é o ponto de equilíbrio para o qual sempre deverá voltar o pêndulo político, que oscila para a direita e para a esquerda. E se, como sustenta a crítica feroz que o marxismo faz à democracia burguesa, o elemento decisivo é representado pelas relações reais das forças sociais, então a forma democrática parlamentar, com seu princípio majoritário-minoritário que constitui uma divisão essencial em dois campos, será a expressão ‘verdadeira’ da sociedade hoje dividida em duas classes essenciais. E, se há uma forma política que ofereça a possibilidade de resolver pacificamente esse conflito de classes, deplorável mas inegável, sem levá-lo a uma catástrofe pela via cruenta da revolução, essa forma só pode ser a da democracia parlamentar, cuja ideologia é, sim, a liberdade não alcançável na realidade social, mas cuja realidade é a paz.”

O grande drama da democracia direta – além do problema quantitativo havido nos grandes Estados – é, portanto, fazer com que o povo delibere “suficientemente informado”, o que é essencial ao modelo de Rousseau e sem o que não há vontade geral. Por outro lado, em um modelo de democracia representativa, um povo suficientemente informado também é essencial para que existam canais sociais efetivos de controle do poder. Na medida em que tais canais sociais de controle são efetivos, maior é a chance de o controle político do Parlamento também ser efetivo.

#### 4. Mídia e função de controle

Elemento essencial à efetividade dos canais sociais de controle do poder é a mídia.

A liberdade de expressão é inerente à democracia, não só enquanto direito de ser ouvido, mas, também, enquanto direito de ouvir o que os outros têm a dizer. Somente assim é possível adquirir uma “compreensão esclarecida” sobre os negócios públicos para, a seguir, sobre eles opinar e influir. (DAHL, 2001, p. 110).

Os meios de comunicação contribuem para com a informação do cidadão e, em consequência, para com o processo democrático, difundindo opiniões.

Ainda assim, algumas advertências devem ser feitas em benefício da própria democracia.

Primeiro. Há o risco de formação de “fábricas midiáticas de consenso”, isto é, um poder concentrado econômico e ideológico pode vir a condicionar, controlar, ou, até mesmo, conquistar diretamente o governo. Isso pode originar uma *telecracia política*, em que o eleitor, em vez de escolher, será escolhido, criado, moldado por aquele que está elegendo, em um mero rito de legitimação exterior. (BOVERO, 2002, p. 154-159).

Segundo. A mídia mais comum, ainda hoje, é a televisão. Nela prevalece a imagem. O ser humano é dito *homo sapiens* em razão da sua capacidade simbólica, da sua capacidade de abstração decorrente da linguagem (SARTORI, 1999, p. 5-7). Com a televisão, há uma ampliação dos contatos e das trocas. No entanto, como a televisão se funda, sobretudo, na imagem, há um claro empobrecimento do entender, da compreensão (SARTORI, 1999, p. 20). Enquanto a capacidade simbólica distancia o *homo sapiens* do animal, o ver o avizinha da sua capacidade ancestral (SARTORI, 1999, p. 8). O crescer vendo sem entender origina um novo tipo de ser humano, o *homo videns* (SARTORI, 1999, p. 14). A influência da televisão sobre a opinião pública pode ser determinante

para os rumos da política, do governo, até porque, com frequência, a televisão se exhibe como porta-voz de uma opinião pública que é, na realidade, o eco de retorno da própria voz (SARTORI, 1999, p. 46).

Assim, tem razão Michelangelo Bovero (2002, p. 157): em uma sociedade complexa, o processo político decisório é também ele necessariamente complexo. É ilusório pretender melhorar a qualidade democrática, simplificando o processo decisório, isto é, tornando-o direto ou menos indireto. Em verdade, “(...) talvez seja necessário torná-lo ainda mais complexo, acrescentando-lhe mecanismos corretivos, de controle e de garantia (...)”.

Essencial também é a existência de fontes alternativas e independentes de informação (DAHL, 2001, p. 111). Com efeito, “(...) uma das necessidades imperativas dos países democráticos é melhorar a capacidade do cidadão de se envolver de modo inteligente na vida política”. (DAHL, 2001, p. 207).

Os Parlamentos são, assim, indispensáveis enquanto espaços democráticos de debate e esclarecimento dos cidadãos, aptos a decantar, ao menos em parte, as deficiências e distorções inerentes ao debate, justamente porque operados por atores que delas têm plena consciência. Observa-se, nisso, uma outra – e muito importante – faceta do controle político levado a efeito pelos Parlamentos.

#### 5. Função de controle do Congresso Nacional

A Constituição de 1988 confere, com ênfase, a função de controle político ao Congresso Nacional.

Em seu art. 49, X, dispõe:

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Diversos são os mecanismos de controle político constantes da Constituição. Vale destacar alguns deles.

### *5.1. Sustação de atos normativos do Poder Executivo*

A Constituição permite ao Congresso Nacional, em seu art. 49, V, sustar – por meio de decreto legislativo – atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

No entanto, trata-se de instrumento de pouquíssima prática. Foi utilizado – ou melhor, o seu correlato estadual foi utilizado – pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul para sustar Decreto do então Governador Alceu Collares que instituía o chamado “calendário rotativo”. De toda sorte, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional a sustação aludida ao entendimento de que o Decreto sustado ajustava-se aos limites do poder regulamentar do Poder Executivo estadual<sup>1</sup>.

Portanto, ainda que se trate de um controle político, a sustação somente pode ser levada a efeito quando houver “(...) o desbordamento, pelo Executivo, do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa”. (FERRAZ, 1994, p. 62).

Recentemente, tramitou no Senado Federal o Projeto de Decreto Legislativo nº 139, de 30 de março de 2005, que “susta a aplicação dos incisos V e VI do art. 2º do Decreto nº 5.392, de 10 de março de 2005, que ‘declara estado de calamidade pública no setor hospitalar do Sistema Único de Saúde no Município do Rio de Janeiro, e dá outras providências’, do Poder Executivo”. No entanto, antes de aprovado o projeto, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucional o Decreto presidencial referido, impugnado que foi no Mandado de Segurança nº 25.295-2/DF, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, julgado em 20 de abril de 2005, o que tornou desnecessário o projeto aludido.

### *5.2. Convocação de ministros e pedido de informações*

O constitucionalismo brasileiro pratica, ainda, outras formas de controle político do poder, como, por exemplo, a convocação de Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada<sup>2</sup>, bem assim a eles encaminhar pedidos escritos de informações<sup>3</sup>.

### *5.3. Tribunal de Contas da União*

Vale lembrar, também, o importante papel do Tribunal de Contas da União. A teor dos arts. 70 e 71 da Constituição de 1988, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

O Tribunal de Contas da União pode, por exemplo, aplicar as sanções previstas em lei<sup>4</sup> e sustar a execução do ato impugnado quando o órgão ou entidade responsável não adotar, no prazo assinalado, as providências necessárias ao exato cumprimento da lei<sup>5</sup>.

### *5.4. Comissões parlamentares de inquérito*

As comissões parlamentares de inquérito, previstas no § 3º do art. 58 da Constituição de 1988, em muito ajudam a tornar efetiva a função de controle político do Poder Legislativo pátrio.

A teor da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, são criadas por uma ou por ambas as Casas congressuais<sup>6</sup>, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a

apuração de fato determinado e por prazo certo. Se for o caso, suas conclusões são encaminhadas ao Ministério Público, “para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”.

O Supremo Tribunal Federal, no *Habeas Corpus* nº 71.039-5/RJ, Relator o Ministro Paulo Brossard, julgado em 7 de abril de 1994, fixou os elementos principais que, até hoje, orientam a jurisprudência da Corte em matéria de comissões parlamentares de inquérito.

Vale registrá-los:

(1) destinam-se a apurar fatos relacionados com a administração pública para conhecer situações que requeiram disciplina legal, bem assim verificar os efeitos de certa legislação, sua excelência, inocuidade ou nocividade;

(2) não se destinam a apurar crimes nem a puni-los. No entanto, se no curso de uma investigação, constatam possível crime, dele darão ciência ao Ministério Público, para os fins de direito, como qualquer autoridade, e mesmo como qualquer do povo;

(3) podem fazer uso dos meios instrumentais necessários a tornar efetivos os seus poderes investigatórios, poderes esses que prestam auxílio necessário ao poder de legislar;

(4) têm poderes limitados a fatos determinados, mas fatos outros, inicialmente imprevisos, podem ser aditados aos objetivos da comissão já em ação;

(5) podem “(...) colher depoimentos, ouvir indiciados, inquirir testemunhas, notificando-as a comparecer perante ela e a depor; a este poder corresponde o dever de, comparecendo a pessoa perante a comissão, prestar-lhe depoimento, não podendo calar a verdade. Comete crime a testemunha que o fizer. (...) Também pode requisitar documentos e buscar todos os meios de provas legalmente admitidos”. Por outro lado, a testemunha pode invocar sigilo profissional, que “tem alcance geral e se aplica a qualquer juízo, cível, criminal, administrativo ou parlamentar”;

(6) a elas não cabe cuidar do cumprimento de pena ou de prisão cautelar, sem prejuízo de – quando a testemunha cala a verdade, agrava a comissão com gestos indecentes ou, até mesmo, a desacata – tomar adequadas e imediatas providências, sem embargo da ulterior remessa dos autos ao Ministério Público para os fins de direito;

(7) se a pessoa é ouvida como indiciada, o será “nos termos e na forma da lei”, isto é, terá o direito de permanecer calado (art. 186 do Código de Processo Penal) para não se auto-incriminar.

No entanto, em se tratando de testemunha, adverte o Ministro Paulo Brossard, o Poder Judiciário deve ser prudente “(...) para evitar que a pessoa venha a obter HC para calar a verdade, o que é modalidade de falso testemunho”. Com efeito, com muita frequência, os implicados nas investigações de uma comissão parlamentar de inquérito impetram *habeas corpus* no Supremo Tribunal Federal para comparecerem perante ela na condição de investigados, não de testemunhas.

Os poderes das comissões parlamentares de inquérito são a elas inerentes e decorrem do seu próprio fundamento constitucional. Para exercê-los, não dependem do Executivo ou do Judiciário, ainda que façam uso, por exemplo, da Polícia Federal, do Banco Central do Brasil e de outros órgãos e entidades para a realização de determinadas diligências (aí incluídas quebras de sigilos bancário, telefônico e fiscal). Mas o fazem por seu próprio poder. Não precisam de ordem judicial. Do contrário, conforme ensina – com precisão – o Ministro Paulo Brossard, uma comissão parlamentar de inquérito “não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições”.

Outrossim, a teor da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a instalação de uma comissão parlamentar de inquérito é direito das minorias que não pode ser obstaculizado se acaso alcançado o terço constitucional requerido para a criação da comissão<sup>7</sup>.

Se acaso não fosse assim, fazer oposição seria mera ilusão e a minoria parlamentar não teria razão de ser, o que vai de encontro à própria democracia. No limite, com o domínio indefinido da maioria sobre a minoria, essa acabaria se retirando, cedo ou tarde, do jogo parlamentar.

Daí a sempre atual lição de Hans Kelsen (1993, p. 69-70):

“(…) Uma ditadura da maioria sobre a minoria não é possível, a longo prazo, pelo simples fato de que uma minoria, condenada a não exercer absolutamente influência alguma, acabará por renunciar à participação – apenas formal e por isso, para ela, sem valor e até danosa – na formação da vontade geral, privando, com isso, a maioria – que, por definição, não é possível sem a minoria – de seu próprio caráter de maioria. (...)”

Portanto, as comissões parlamentares de inquérito atuam, também, como efetivo meio de controle político do governo do dia por parte da minoria, da oposição, o que é imprescindível à democracia.

Enfim, surge, aqui, uma vez mais, como fator de controle e de estímulo aos trabalhos das comissões parlamentares de inquérito, a mídia. Não raro, a mídia toma a frente dos trabalhos, antecipando e pautando os trabalhos das comissões. É verdade que há riscos nisso. No entanto, o acompanhamento da mídia é natural e inerente à democracia e constringe soluções heterodoxas<sup>8</sup>. Faz parte do amadurecimento de uma cultura democrática. Ademais, a experiência brasileira em comissões parlamentares de inquérito registra saldo positivo<sup>9</sup> que, talvez, não houvesse sido obtido sem a cobertura de mídia.

##### *5.5. Orçamento e conversão em lei de medida provisória*

Há momentos em que a atividade legislativa do Congresso Nacional adquire nítida conotação de controle político do Poder Executivo. É o caso, por exemplo, da discus-

são do projeto de lei orçamentária e da conversão em lei de medida provisória.

A repetição anual da discussão do orçamento é um momento importante da função de controle político, “(...) pois submete à vigilância parlamentar a realidade global do programa anual do Governo e oferece ocasião para um debate geral acerca das finalidades da ação do Executivo”. (COTA, 2000, p. 886).

A conversão em lei da medida provisória é, também, momento em que o Congresso Nacional exerce estreito controle político sobre a decretação de urgência adotada pelo Presidente da República. Diversos são os significados da conversão em lei (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 293-300), alguns dos quais configuram nítido controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo:

(1) a lei de conversão da medida provisória – ao transformar o ato legislativo do governo em um do Parlamento – recupera, ao menos em parte, um dos ideais de Montesquieu (1995, p. 119), qual seja, a lei não pode ser aplicada pela mesma autoridade ou órgão que a fez;

(2) integra diferentes grupos parlamentares na formação definitiva da vontade legislativa do Estado, o que ganha ainda mais importância em um sistema de governo presidencialista (em que não se presume o apoio de uma maioria parlamentar ao governo do dia);

(3) demonstra que a Constituição confere a potestade de legislar, com primazia, ao Poder Legislativo, porque a esse e à lei não são opostos os requisitos de relevância e urgência (exigidos que são da medida provisória e do Presidente da República), bem assim militam contra a medida provisória as cautelas que cercam o processo de conversão em lei;

(4) rejeitada a medida provisória, é dado ao Congresso Nacional dispor sobre os seus efeitos por meio de decreto legislativo<sup>10</sup>.

A rejeição da medida provisória é, em si mesma, um controle político. É verdade que não implica a queda do governo do dia.



Mesmo em sistemas parlamentaristas, como o italiano, a rejeição do *decreto-legge* não gera a automática queda do Conselho de Ministros italiano (VIESTI, 1967, p. 208-209), em que pese minar a força e a credibilidade do governo (PALADIN, 1998, p. 399), podendo, até mesmo, em alguns casos, prenunciar a sua queda. Foi o que experimentou – em novembro e dezembro de 1958 – o Gabinete Fanfani, que caiu após a rejeição de três *decreti-legge* relativos à tributação da gasolina e do gás liquefeito (RUFFIÀ, 1965, p. 500). A teor do art. 94, IV, da Constituição italiana de 1947, “o voto contrário de uma ou de ambas as Câmaras sobre uma proposta do Governo não importa obrigação de demissão”.

### 5.6. Impeachment

No sistema de governo presidencialista, o mais drástico controle político confiado ao Parlamento contra o Poder Executivo é o *impeachment* do Presidente da República.

O instituto tem origem no Direito inglês, nos séculos XIII e XIV, e a ele estavam sujeitos todos os súditos do reino, exceto a Coroa (PINTO, 1992, p. 24). A Câmara dos Lordes julgava “(...) a acusação dos Comuns com jurisdição plena, impondo livremente toda sorte de penas, até a pena capital (...)”. (PINTO, 1992, p. 26).

Apoiado na lição de Jean Vilbois, Paulo Brossard de Souza Pinto (1992, p. 26) registra que, a partir da vitória do Parlamento inglês sobre o poder real em 1688, até a consolidação da prática do governo de Gabinete, o *impeachment* perdeu, paulatinamente, utilidade e, enfim, foi substituído pela responsabilidade política que constitui a essência do governo parlamentar. “E quando, em 1848, foi intentado contra Lord Palmerston, Robert Peel pôde dizer aos Comuns que ‘the days of impeachment are gone’, e esta é a conclusão da generalidade dos autores.” (PINTO, 1992, p. 30).

A Constituição brasileira de 1891 inspirou-se na Constituição americana de 1787 que, por sua vez, tomou como modelo a prática e a experiência inglesas. No entanto, o

*impeachment*, “(...) tal como foi gizado pelo constituinte [americano – nota nossa], parece ter sido surpreendido numa posição *in fieri*, situado entre o que era e o que viria a ser. (...) A solução americana, enclausurada pela codificação, fixa um instante da evolução institucional britânica, que prosseguiu e foi além da fórmula legislada”. (PINTO, 1992, p. 32-33).

O constituinte americano “fotografou” um específico momento evolutivo das instituições inglesas, qual seja, a tripartição de poderes, aí incluído o *impeachment*<sup>11</sup>. Esse conjunto foi copiado pela Constituição brasileira de 1891. Por fatores que escapam aos limites do presente estudo, o constitucionalismo americano não acompanhou a evolução subsequente das instituições inglesas, aquela em que a responsabilidade política do governo perante o Parlamento – muito mais rápida e menos traumática – tornou obsoleto o *impeachment*<sup>12</sup>. No caso do constitucionalismo brasileiro, não houve falta de evolução, mas, sim, retrocesso, porque, ao menos no II Império, a prática institucional pátria já conhecia a responsabilidade do governo perante o Parlamento...<sup>13</sup>

### Conclusão

A função de controle político dos Parlamentos vem desde os primórdios das instituições parlamentares. Foi ofuscada, é verdade, pela função legislativa. No entanto, posteriormente, com a progressiva participação dos governos na potestade de legislar, essa também ficou esmaecida no âmbito parlamentar.

Por outro lado, a paulatina dependência dos governos em relação aos Parlamentos, mormente nos sistemas de governo parlamentaristas, propiciou um nítido revigoreamento da função parlamentar de controle político.

Com efeito, tal como havida nos sistemas de governo parlamentaristas, a responsabilidade política do governo perante o Parlamento é o mais vigoroso mecanismo

de controle político desse contra aquele. O governo assume postura pró-ativa, inclusive legislativa, e o Parlamento lhe confere legitimidade e o fiscaliza, controla. Em situações limites de conflito entre os dois, “(...) a negação de confiança é a forma mais drástica de ação do Parlamento sobre o Governo”. (COTA, 2000, p. 886).

No caso brasileiro, não obstante o sistema de governo presidencialista, a função de controle político tem sido o grande alento do Congresso Nacional. Muitos resultados positivos já foram colhidos do seu exercício em favor da democracia. No entanto, somente com uma profunda reengenharia do sistema de governo pátrio será possível ampliar em efetividade o controle político do Congresso. Em outras palavras: somente com a submissão do governo ao Congresso, fazendo aquele politicamente responsável perante esse, haverá verdadeiro aprimoramento e fortalecimento da função de controle político das Casas legislativas brasileiras.

Perdendo o governo a confiança do Parlamento, aquele cai, sem os traumas alongados no tempo próprios do *impeachment*. Se acaso houver, no processo de conflito entre o governo e o Parlamento, antecipação de eleições, como é próprio do parlamentarismo, melhor ainda: quanto mais frequentes são as eleições, maior é o controle dos cidadãos sobre os funcionários eleitos. (DAHL, 2001, p. 110).

### Notas

<sup>1</sup> STF, ADI nº 748-3/RS, Tribunal Pleno, Rel.: Min. Celso de Mello, DJ de 6.11.1992.

<sup>2</sup> Art. 50, *caput*, da Constituição de 1988.

<sup>3</sup> Art. 50, § 2º, da Constituição de 1988.

<sup>4</sup> Art. 71, VIII.

<sup>5</sup> Art. 71, IX e X.

<sup>6</sup> “CPIs mistas” ou, conforme o jargão parlamentar, CPMLs.

<sup>7</sup> STF, Mandado de Segurança nº 24.831-9/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Celso de Mello, julgado em 22 de junho de 2005.

<sup>8</sup> As chamadas “pizzas”.

<sup>9</sup> Vejam-se os casos Paulo César Farias, Anões do Orçamento, etc.

<sup>10</sup> § 3º do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

<sup>11</sup> Montesquieu (1995, p. 123) assim descrevia o *impeachment* inglês: “Poderia ainda ocorrer que algum cidadão, nos negócios públicos, violasse os direitos do povo, cometendo crimes que os magistrados estabelecidos não saberiam ou não poderiam punir. Porém, em geral, o poder legislativo não pode julgar e o pode ainda menos neste caso específico, em que representa a parte interessada que é o povo. Assim, o poder legislativo só pode ser acusador. Mas diante de que ele acusaria? Rebaixar-se-ia diante dos tribunais da lei que lhe são inferiores e compostos, além disso, de pessoas que, sendo povo como ele, seriam impressionadas pela autoridade de tão poderoso acusador? Não; para conservar a dignidade do povo e a segurança do indivíduo, é mister que a parte legislativa do povo faça suas acusações diante da parte legislativa dos nobres, a qual não possui nem os mesmos interesses que ele, nem as mesmas paixões.” Montesquieu exerceu evidente influência sobre os “pais fundadores” norte-americanos. É expressamente citado no *Federalista* (nºs 9, 43, 47 e 78). No *Federalista* nº 47, Montesquieu é referido como “oráculo” da organização dos poderes.

<sup>12</sup> A propósito, Dahl (2003, p. 45-52).

<sup>13</sup> “Trazendo de países distantes nossas formas de convívio, nossas instituições, nossas idéias, e timbrando em manter tudo isso em ambiente muitas vezes desfavorável e hostil, somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra.” (HOLANDA, 1995, p. 31).

### Referências

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e a sua conversão em lei*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

BOVERO, Michelangelo. *Contra o governo dos piores: uma gramática da democracia*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. São Paulo: Manole, 2004.

COTA, Maurizio. *Verbete Parlamento*. In: BOBBIO, N. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Editora da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2000. v. 2.

DAHL, Robert. *Quanto è democratica la Costituzione americana?*. Laterza: Roma-Bari, 2003.

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.

- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KELSEN, Hans. Essência e valor da democracia. In: \_\_\_\_\_. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.
- MARKOFF, John. *Olas de democracia: movimientos sociales e cambio político*. Tecnos: Madrid, 1996.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *O espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: Editora da UnB, 1995.
- PALADIN, Livio. *Diritto costituzionale*. 3. ed. Padova: CEDAM, 1998.
- PINTO, Paulo Brossard de Souza. *O impeachment: aspectos da responsabilidade política do presidente da república*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios do direito político*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- RUFFÌA, Paolo Biscaretti di. *Diritto costituzionale*. 7. ed. Nápoles: Jovene, 1965.
- \_\_\_\_\_. *Introducción al derecho constitucional comparado*. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- SARTORI, Giovanni. *Homo videns*. Roma-Bari: Laterza, 1999.
- VIESTI, Giuseppe. *Il decreto-legge*. Nápoles: Jovene, 1967.
- ZAGREBELSKY, Gustavo. *Il "Crucifige!" e la democrazia*. Turim: Einaudi, 1995.

