



Seção: Artigos Científicos

Controle parlamentar da Administração Pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação

Parliamentary control in Brazilian legislation: the effectiveness of questions and interpellations

Carolina Dalla Pacce

Resumo: O artigo trata do controle parlamentar da Administração Pública na legislação brasileira, em especial dos mecanismos constitucionais de solicitação de informações, quais sejam, o pedido escrito de informação e a convocação para o comparecimento de autoridades. O estudo parte de um panorama geral e se conduz até a análise específica de cada um dos instrumentos de solicitação de informações, para, então, examinar a eficiência desses mecanismos, considerando brevemente as componentes histórico-culturais da formação do Estado brasileiro.

Palavras-chave: controle parlamentar; mecanismos de solicitação de informação; pedido escrito de informação; convocação para o comparecimento de autoridades; eficácia.

Abstract: This paper examines the means of parliamentary control in Brazilian legislation, in particular the questions and the interpellations. The analysis begins by examining the overview of parliamentary control, by stating its foundations on democracy and the system of checks and balances, followed by the presentation of the means of parliamentary control, especially focusing on the questions and the interpellations. Finally, it considers the lack of effectiveness of these means of parliamentary control as a result of the historical and cultural elements of Brazilian State formation.

Keywords: parliamentary control; questions; interpellations; effectiveness.

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v1i2p377-391>

Artigo submetido em: fevereiro de 2014

Aprovado em: março de 2014

CONTROLE PARLAMENTAR DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA: A EFICÁCIA DOS MECANISMOS DE SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÃO

Carolina Dalla PACCE*

Sumário: 1 Introdução; 2 Aspectos preliminares ao controle; 2.1 Definição de controle; 2.2 Controle da Administração Pública; 3 Controle Parlamentar da Administração Pública; 3.1 Mecanismos de solicitação de informação; 3.1.1 Pedido escrito de informação; 3.1.2 Convocação para o comparecimento de autoridades; 4 A eficácia do controle parlamentar; 5 Considerações finais; 6 Referências bibliográficas.

1 Introdução

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. Há a necessidade, portanto, de se assegurar que as decisões dos representados sejam concretamente implementadas pelo gestor público, evitando-se que o manejo da função administrativa pelo poder executivo seja feito de forma a contemplar interesses individuais ou, até mesmo, de caráter político-partidário (LLANOS; MUSTAPIC, 2005, p.9).

Esse contexto serve para justificar a importância do controle parlamentar como elemento efetivador da democracia, pois é por meio dos mecanismos de controle que se realiza o sistema de freios e contrapesos, 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).

Esse estudo pretende analisar alguns aspectos constitutivos do controle parlamentar, especializando-se no exame de dois mecanismos de solicitação de informações: pedido escrito de informações e a convocação para comparecimento de autoridades. Finalmente, discute-se o nível de eficácia do controle parlamentar, analisando-se, para isso, um famoso caso ocorrido na década de 1990.

* *Mestranda em Direito Administrativo pelo Programa de Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Administrativo pelo Programa de Pós Graduação Lato Sensu da GVLaw. Pesquisadora do Núcleo de Publicações da GVLaw. Advogada.*

2 Aspectos preliminares ao controle

A teoria da separação dos poderes¹, um dos princípios constituintes do Estado Democrático de Direito, cuja finalidade é evitar a concentração de poder em um único ente por meio da distribuição de competências entre órgãos ou grupos de órgãos, encontra-se expressa ou tacitamente positivada na maioria das Constituições atualmente vigentes.

Com o objetivo de que a atuação dos poderes judiciário, legislativo e executivo não viole os direitos e garantias constitucionalmente asseguradas, sem, com isso, colocar em risco sua autonomia decisória, foi concebido, junto à teoria da separação dos poderes, o sistema de freios e contrapesos, que é um mecanismo de controle recíproco dos poderes.

Em decorrência desse sistema, os atos praticados pelo Estado podem ser de dois tipos: (i) atos gerais – praticados exclusivamente pelo poder legislativo, dão origem a regras gerais e abstratas direcionadas a destinatários não específicos, ou seja, seus efeitos são destinados a toda a coletividade de maneira indiscriminada – e (ii) atos especiais – praticados pelo poder executivo como forma de efetivar os atos gerais, beneficiando parcela específica da coletividade ou determinado interesse público². Os excessos praticados na atuação tanto do legislativo quanto do executivo sofrerá a ação fiscalizadora e corretiva do poder judiciário, que indicará os limites de suas competências com base na legislação (DALLARI, 2012, p.218).

O sistema de freios e contrapesos se consolida por meio de um controle político, cujo propósito é estabelecer o equilíbrio entre os poderes estruturantes do Estado. Esse controle, que é regulamentado por normas constitucionais, procura evitar que os poderes excedam suas competências de forma a prejudicar a atuação dos outros poderes, ao mesmo tempo em que cumpre corrigir eventuais fragilidades que possam vir a desestabilizar um poder frente ao outro, devolvendo-lhes a harmonia necessária para a manutenção do sistema democrático.

2.1 Definição de controle

A palavra controle pode assumir uma diversidade de significados, tais como verificação, inspeção, fiscalização, registro ou dominação. Entretanto, o conceito

¹ Para aprofundamento da teoria da separação dos poderes e do sistema de freios e contrapesos, consultar DALLARI (2012) e FERREIRA FILHO (2007).

² “Os cidadãos, titulares do poder soberano, delegam esse poder aos representantes democraticamente eleitos para que o exerçam, dentro dos limites de sua competência, em seu nome. Os representantes populares pertencentes ao legislativo exercem o poder de titularidade dos cidadãos para a emissão de atos gerais. Esses atos gerais, por sua vez, delegam parte desse poder para que, dentro dos limites estipulados, o executivo possa praticar a tomada de decisões por meio dos atos especiais. Esse sistema cíclico, que sustenta e fundamenta o controle, como será demonstrado adiante, é denominado de teoria da delegação.” (LLANOS e MUSTAPIC, 2005, p.12)

utilizado para definir o controle de um poder sobre o outro teve origem no “latim fiscal medieval”, traduzido pela expressão *contra rotulum*, que designava a lista (“rol”) de contribuintes, dos tributos e dos censos administrados pelo coletor de tributos (MEDAUAR, 2012, p. 19). Dito de outra forma, o termo controle assume o sentido de mecanismo dialético de revisão ou reexame de uma atividade ou ato exercido por outro ente ou pessoa.

O controle compreende duas funções distintas e complementares: (i) fiscalização dos atos e atividades de um poder; e (ii) correção dos atos ilegais, inconvenientes ou inoportunos exercidos por um poder. Como consequência dessa função corretiva, o controle é um poder-dever do ente controlador, especialmente nas situações em que a lei lhe atribui essa competência, sendo que a omissão em controlar o ato ou atividade que não se encontra em conformidade, pode, até mesmo, ensejar sua responsabilização (DI PIETRO, 2011, p.736).

2.2 Controle da Administração Pública

A finalidade do controle da Administração Pública, independentemente do regime político ou do sistema jurídico adotado pelo país, normalmente se relaciona com a garantia dos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência na atividade dos entes administrativos e da manutenção do equilíbrio entre a efetivação dos interesses públicos frente aos direitos e garantias individuais (PEREIRA JUNIOR, 2013, p.81). Ainda, verifica-se a distinção entre controle interno - em que os próprios órgãos da Administração Pública verificam e corrigem as atividades e atos exercidos - e o controle externo - em que o poder judiciário (controle judiciário), o poder legislativo (controle parlamentar) ou os cidadãos (controle popular) são responsáveis pela atividade de controle administrativo.

É possível depreender-se, portanto, que o controle da Administração Pública é o conjunto de mecanismos que permite o exercício de fiscalização e de revisão³ da atividade administrativa pelo poder judiciário, legislativo e executivo, com a finalidade de assegurar uma atuação confluyente com os princípios constitucionais impostos pelo ordenamento jurídico.

As formas de controle podem ser entendidas a partir de diversas categorias, classificadas de acordo com determinados critérios. Tomando-se como base o órgão controlador, tem-se: (i) controle parlamentar; (ii) controle judicial; e (iii) controle administrativo. Por sua vez, se a regra adotada for a da extensão do controle, esse

³ “A fiscalização e a revisão são os elementos básicos do controle. A fiscalização consiste no poder de verificação que se faz sobre a atividade dos órgãos e dos agentes administrativos, bem como em relação à finalidade pública que deve servir de objetivo para a Administração. A revisão é o poder de corrigir as condutas administrativas, seja porque tenham vulnerado normas legais, seja porque haja necessidade de alterar alguma linha das políticas administrativas para que melhor seja atendido o interesse coletivo” (CARVALHO FILHO, 2012, p.929)

pode ser de duas espécies: (i) controle interno; e (ii) controle externo. Já, se tomado como padrão a natureza do controle, ele poderá ser: (i) controle de legalidade; e (ii) controle de mérito. Ainda, se levada em conta o âmbito em que será exercido, o controle pode ser: (i) controle por subordinação; e (ii) controle por vinculação. Se considerado o momento do exercício do controle, tem-se: (i) controle prévio; (ii) controle concomitante; e (iii) controle posterior. Finalmente, é possível classificar o controle quanto à iniciativa, sendo ele: (i) controle de ofício; e (ii) controle provocado.

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle tem como função garantir que tanto os atos vinculados quanto os atos discricionários da Administração Pública sejam exercidos em consonância com os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade (DI PIETRO, 2011, p. 735). O controle pode, dessa forma, recair igualmente sobre aspectos de legalidade e de mérito desses atos.

As bases normativas que autorizam o controle da Administração Pública foram lançadas pelo art. 6º do Decreto-Lei n. 200/67, que prevê que as atividades da Administração Federal devem obedecer, como um dos princípios fundamentais, o controle de seus atos (inciso V).

3 Controle Parlamentar da Administração Pública

O controle exercido pelo poder legislativo sobre a Administração Pública consiste, junto com a elaboração das leis, em uma das atribuições típicas constitucionalmente delegadas ao poder legislativo, devendo ser exercido na forma e nos limites prescritos, sob ameaça de violação do art. 2º da Constituição Federal, que assegura a separação dos poderes⁴.

A terminologia adotada para designar esse tipo de controle costuma variar dentre os administrativistas, de maneira que a análise de algumas dessas denominações demonstra-se válida para a melhor compreensão desse instituto jurídico.

A expressão controle legislativo, largamente utilizada⁵, demonstra-se insuficiente para expressar o mecanismo de controle exercido pelo parlamento, pois pode levar a confusão de um controle das normas produzidas pelo legislativo sobre os atos administrativos expedidos pela Administração Pública ou ainda “à capacidade que as

⁴ “O controle que o Poder Legislativo exerce sobre a Administração Pública tem que se limitar às hipóteses previstas na Constituição Federal, uma vez que implica interferência de um Poder nas atribuições dos outros dois; alcança os órgãos do Poder Executivo, as entidades da Administração Indireta e o próprio Poder Judiciário, quando executa função administrativa. Não podem as legislações complementar ou ordinária e as Constituições estaduais prever outras modalidades de controle que não as constantes da Constituição Federal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes; o controle constitui exceção a esse princípio, não podendo ser ampliado fora do âmbito constitucional.” (DI PIETRO, 2012, p.750)

⁵ Cf. DI PIETRO (2012); CARVALHO FILHO (2012); NOHARA (2013).

legislaturas têm de apresentar, modificar, protelar e rejeitar projetos de lei” (LLANOS; MUSTAPIC, 2005, p.11).

Controle político também não se revela uma denominação adequada, vez que, embora consista em um controle de características notadamente políticas, os mecanismos de controle interno da Administração Pública igualmente possuem esse caráter político, de modo que essa locução não seria capaz de individualizar e/ou identificar o controle exercido pelo poder legislativo. Ainda é possível destacar-se a existência de doutrinadores⁶ que classificam o controle político, ao lado do controle financeiro, como uma subespécie do controle exercido pelo poder legislativo.

A designação que se demonstra mais apropriada para identificar essa espécie de controle é aquela denominada de “controle parlamentar ou, ainda, *controle exercido pelo Poder Legislativo*, que revelam, de imediato, tratar-se de fiscalização exercida pelo Parlamento ou Poder Legislativo sobre a Administração” (MEDAUAR, 2012, p.95).

No ordenamento jurídico brasileiro, o controle parlamentar é definido pelo art. 49 da Constituição Federal, que determina ser de competência exclusiva do Congresso Nacional a fiscalização e controle dos atos do poder executivo (administração direta e indireta) diretamente ou por meio do Senado ou da Câmara dos Deputados (inciso X).

Os mecanismos do controle parlamentar⁷ previstos são: (i) pedidos escritos de informação aos Ministros de Estado; (ii) convocação para o comparecimento de autoridades; (iii) fiscalização de atos da Administração Pública direta e indireta; (iv) comissões parlamentares de inquérito; (v) aprovações de decisões do poder executivo; (vi) fiscalização financeira e orçamentária⁸; (vii) sustação de atos normativos do poder executivo; (viii) recebimento de petições e reclamações dos cidadãos.

A Constituição Federal disponibilizou uma ampla diversidade de instrumentos para o exercício do controle parlamentar, de modo que a operacionalização desses mecanismos é que implicará em maior ou menor grau de eficácia do controle exercido (RIBAS, 2013, p. 765).

3.1 Mecanismos de solicitação de informação

Dentre os possíveis mecanismos de controle parlamentar, dois instrumentos objetivam a obtenção, por parte do poder legislativo, de informações ou esclarecimentos relativos ao exercício da atividade administrativa, são eles: (i) pedidos escritos de informação aos Ministros de Estado; e (ii) convocação para o comparecimento de autoridades.

⁶Cf. DI PIETRO (2012); CARVALHO FILHO (2012); NOHARA (2013).

⁷Art. 49 a 52, 58, 70, 72 e 73 CF.

⁸ Realizada em conjunto com os Tribunais de Contas.

3.1.1. Pedidos escritos de informação

O pedido escrito de informação é um peticionamento da mesa da Câmara dos Deputados ou da mesa do Senado Federal para os Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República com a finalidade de obtenção de determinadas informações relacionadas com o exercício das atribuições da Administração Pública, sendo que a recusa em prestar tais informações no prazo máximo de trinta dias, assim como a prestação de informações falsas importará em crime de responsabilidade (art. 50, §2º).

O dispositivo constitucional é taxativo quanto à legitimidade ativa para a solicitação quando determina que apenas as mesas das respectivas casas do Congresso Nacional poderão requerer pedidos escritos de informações à Administração Pública. Essa especificação possui um fundamento político, pois tem a intenção de vedar a possibilidade do peticionamento parlamentar se tornar um instrumento político-partidário, ao compelir os membros da casa a chegarem a um consenso quanto à necessidade e ao teor do pedido de informação, por meio da intermediação de suas respectivas mesas.

Em relação à legitimidade passiva para o pedido de prestação de informações, o artigo constitucional estabelece que poderão ser compelidos ao fornecimento das devidas informações tanto os Ministros de Estado quanto os demais servidores subordinados à Presidência da República, o que possibilita a responsabilização dos agentes públicos que exercem atividades subordinadas, a exemplo dos presidentes e diretores das agências reguladoras.

O prazo estipulado para que as informações sejam devidamente prestadas é de trinta dias, não cabendo prorrogação desse período.

Finalmente, o dispositivo determina que a recusa no fornecimento das informações ou a prestação de informações falsas implicará na responsabilização do agente público no crime de responsabilidade⁹, conforme previsão da Lei Federal n. 1079/50 que define os crimes de responsabilidade e regula o seu processo de julgamento.

Questão interessante refere-se à manobra adotada por alguns parlamentares para forçar a prestação de informações por meio de instrumentos processuais como mandados de segurança. Nesses casos, tem sido claro o entendimento adotado pelo

⁹ Os crimes de responsabilidade são “entendidos como infrações políticos-administrativas, definidas pela legislação federal (no caso, pela Lei nº 1.079/50), cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais, a teor do que se observa da norma inserta no artigo 85, da Lei Maior” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição 1302 DF. Relator: Ministro Maurício Corrêa, j. 11 dez 2002)

Supremo Tribunal Federal no sentido de vedar quaisquer violações ao art. 50 §2º, conforme demonstrado no seguinte julgado:

Trata-se de recurso ordinário em mandado de segurança interposto por Otávio Leite, contra acórdão proferido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça. O acórdão recorrido recebeu a seguinte: MANDADO DE SEGURANÇA. INFORMAÇÃO ACERCA DE PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DE TELEFÉRICO. ILEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA AD CAUSAM. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. O parlamentar pretende obter informações a respeito do projeto de implantação de teleférico no Complexo do Alemão, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento. O referido projeto foi elaborado pelo Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades. 2. *Malgrado as intenções do parlamentar, ele não possui legitimidade ativa ad causam, com base no art. 52, § 2º, da CF/88, para requerer, individualmente, informações acerca de projeto do Poder Executivo de implementação de teleférico no Complexo do Alemão. Isso, porque o referido dispositivo constitucional outorga competência às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para a solicitação de informações a Ministros de Estado ou a titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. A referida prerrogativa é conferida às Mesas das Casas do Congresso Nacional, e não a um membro do Poder Legislativo agindo isoladamente. Destarte, não é permitido a deputado federal ou senador requerer, pessoalmente, as mencionadas informações ou, mesmo, impetrar mandado de segurança visando a compelir a autoridade estatal a prestá-las.* 3. Julgando demanda similar à dos presentes autos, a Primeira Seção desta Corte de Justiça já teve a oportunidade de examinar a questão, entendendo, na ocasião, que o parlamentar carece de legitimidade para impetrar mandado de segurança no qual objetive ver assegurado o direito de requerer informações, diretamente ao Ministro de Estado, com base em preceitos constitucionais que lhe não deferem tal prerrogativa (art. 50, § 2º, da CF) (MS 5.896/DF, Rel. Min. Demócrito Reinaldo, DJ de 5.4.1999). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso ordinário em Mandado de Segurança 28251 DF. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, j. 15 dez 2009) (grifo)

Dessa forma, há clareza na constatação de que o pedido de informação não pode ser tomado com um mecanismo de persecução de finalidades distintas daquelas relacionadas ao interesse público, devendo o Parlamento operacionalizar esse instrumento sempre orientado pelos mesmos princípios administrativos aos quais o poder executivo está limitado.

3.1.2 Convocação para o comparecimento de autoridades

A convocação para o comparecimento de autoridades refere-se ao direito de o parlamento requerer dos membros do executivo a sua apresentação diante do plenário e/ou comissões para a prestação de informações referentes às suas atividades administrativas (FUCHS; NOLTE, 2005, p.71).

A previsão constitucional da convocação para o comparecimento de autoridades consta do art. 50, *caput*, que estabelece a possibilidade de a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou suas Comissões, convocar os Ministros de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para pessoalmente lhes fornecerem informações, sendo que a ausência injustificada acarreta responsabilização do agente público.

A legitimidade ativa para requerer as informações é da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou de suas Comissões. Diferentemente do que ocorre no caso do pedido escrito de informação, o dispositivo constitucional não definiu a competência taxativa das mesas para a convocação, mas diante do entendimento de que se a permissão for concedida indiscriminadamente a quaisquer parlamentares poderá ocorrer uma manipulação político-partidária do mecanismo de solicitação de informações, o artigo deve ser interpretado de maneira restritiva, limitando a competência às respectivas mesas ou presidentes das comissões.

Semelhantemente ao que ocorre nos pedidos escritos, a legitimidade passiva recai sobre os Ministros de Estado e agentes públicos subordinados à presidência.

No caso do mecanismo em questão, nem o dispositivo constitucional, ou a Lei Federal n. 1.079/50, estabeleceu prazo para o comparecimento da autoridade convocada, de maneira que se deve inferir que a apresentação deve ocorrer na sessão ordinária imediatamente posterior à convocação ou, excepcionalmente, em sessão extraordinária convocada exclusivamente para essa finalidade, salvo as hipóteses em que, do instrumento de convocação, constar data e horário determinados para o comparecimento.

O não comparecimento injustificado importa responsabilização, conforme a Lei Federal n. 1079/50, por crime de responsabilidade. Entretanto, a motivação para a ausência deve estar em conformidade com as atribuições do agente público, não podendo ser apresentada justificativa cuja finalidade é meramente procrastinatória.

Esse mecanismo de solicitação de informações é um instrumento amplamente utilizado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito para apuração de fato determinado por prazo certo.

É válido reafirmar que o agente público não pode se escusar da sua obrigação de comparecer para prestação das informações, especialmente nas hipóteses de convocação por Comissões Parlamentares de Inquérito¹⁰. Contudo, não é possível que

¹⁰ “A comissão parlamentar de inquérito tem meios para o desempenho de suas atribuições e finalidades. Procede regularmente com os seus meios, intimando testemunhas, requisitando papéis, servindo-se dos meios ordinários e habituais, o contacto direto do relator, o telefone, o ofício, a intimação por funcionário seu, posto à sua disposição, e só por exceção se serve da colaboração de

esse poder de convocação seja exercido fora dos limites legais, apenas como parte da instrumentalização de manobras político-partidárias, devendo os excessos e violações serem controlados pelo Supremo Tribunal Federal, como ocorreu no seguinte julgado:

A União e a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) propõem ação cautelar em face do Estado do Ceará com o objetivo de eximir representantes da mencionada autarquia especial de comparecerem à sessão marcada para o dia 8.7.2009, ou de qualquer ato que implique a presença desses em procedimentos referentes à CPI do Aumento da Tarifa de Energia Elétrica, instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (fl. 11-12). As requerentes alegam que a instalação da CPI, apesar de ter sido formalmente justificada pela necessidade de investigar práticas abusivas e lesivas aos direitos dos consumidores e usuários dos serviços de distribuição de energia elétrica realizados pela COELCE, companhia Energética do Ceará, na verdade se destina a investigar os reajustes e revisões tarifárias autorizados pela ANEEL desde 1999, que seriam atos de sua competência. Assim, segundo as requerentes, a CPI estadual estaria exercendo controle sobre a atuação da ANEEL, a qual tem a competência para atuar, na forma da lei, nos processos de definição e controle de preços e tarifas. [...] *O objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito do Aumento da Tarifa de Energia Elétrica, instaurada pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, é a investigação das práticas abusivas e lesivas aos direitos dos consumidores e usuários dos serviços de distribuição de energia elétrica realizados pela COELCE, Companhia Energética do Ceará, notadamente no que tange aos reajustes e reposicionamentos tarifários, bem como o descumprimento da obrigação contratual de aquisição de energia ao menor preço de custo.* As circunstâncias fáticas descritas nos autos e nos documentos a ele acostados indicam, à primeira vista, que o objeto da CPI, em verdade, abrange a investigação dos reajustes tarifários de competência exclusiva da Agência Nacional de Energia Elétrica. Conforme descrito na peça inicial, o objeto da CPI abrange, além do contrato de compra e venda de energia celebrado entre a COELCE e a TERMOFORTALEZA, aprovado pela ANEEL (Ofício nº 243/2002-SFF/ANEEL), o nº 1090/2004 da ANEEL. É plausível o argumento das requerentes de que existe, no caso, violação às regras constitucionais de distribuição de competências entre os entes federativos. Há jurisprudência desta Corte no sentido de que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito são delimitados pelos poderes (competências) do ente federativo (HC nº 71.039, Rel. Min. Paulo Brossard, DJ 6.12.1996): *Ao Supremo Federal compete exercer, originariamente, o controle jurisdicional sobre atos de comissão parlamentar de inquérito que envolvam ilegalidade ou ofensa a direito individual*, dado que a ele compete processar e julgar habeas-corpus e mandado de segurança contra atos das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, art. 102, I, da Constituição, e a comissão parlamentar de inquérito procede como se fora a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal

outro poder. Dificilmente a comissão poderia cumprir sua missão se, a todo momento e a cada passo, tivesse de solicitar a colaboração do Poder Judiciário para intimar uma testemunha a comparecer e a depor. Em casos de resistência ou recalcitrância ou desobediência, comprovados e certificados pela comissão, por meio de seu funcionário, solicita a colaboração do aparelho entre os Poderes, não lhe pode negar. Lei 1579, art. 3º parágrafo único. Se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a termo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse em seu trabalho. Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar 2394 CE. Relator: Ministro Cezar Peluso, j. 07 jul 2009)

ou o Congresso Nacional. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cautelar 2394 CE. Relator: Ministro Cezar Peluso, j. 07 jul 2009) (grifo)

Além da convocação para o comparecimento de autoridades, o artigo constitucional prevê a possibilidade de comparecimento espontâneo, à Câmara dos Deputados ou ao Senado, do Ministro de Estado para exposição de assuntos relativos ao exercício das atividades de seu ministério (art. 50, §1º). O comparecimento espontâneo é um mecanismo amplamente utilizado pelos Ministros de Estado que costuma causar reações positivas por parte dos parlamentares¹¹.

4 A eficácia do controle parlamentar

Os mecanismos de controle parlamentar, independentemente das peculiaridades que caracterizam o regime jurídico e o regime governamental do Estado, costumam ser desacreditados quanto à eficácia da fiscalização exercida. Esse panorama pode ser explicado pelo fato de o poder executivo deter o controle da máquina governamental, o que consequentemente gera sua hegemonia frente aos outros poderes. Desse modo, embora haja a previsão normativa para o exercício do controle, o poder legislativo comumente furta-se à realização de uma fiscalização concreta e de um controle efetivo dos atos administrativos como forma de reequilíbrio dos interesses político partidários envolvidos na gestão governamental (MEDAUAR, 2012, p. 96).

A aplicação efetiva dos instrumentos de controle parlamentar gera consequências profundas para a gestão administrativa, pois estimula a atuação conforme com os princípios constitucionais e os interesses públicos aos quais a Administração Pública está limitada. Assim, a título de exemplo, na hipótese da abertura de uma comissão parlamentar de inquérito para apuração de fato determinado por prazo certo, se o mecanismo de controle for exercido de maneira efetiva e concreta, a identificação de atuações contrárias ao ordenamento jurídico resultariam na cassação do mandato do representante cuja conduta estava sob análise. Contudo, os interesses políticos partidários costumam dificultar e, por vezes, impedir que a fiscalização se efetive em uma punição quando a conduta é identificada como violadora dos direitos e garantias públicas.

No caso brasileiro, a organização do Estado conta com elementos histórico-culturais que prestigiam o patrimonialismo em detrimento do legítimo controle democrático dos poderes, em particular relativamente ao exercício do controle do poder legislativo em relação aos atos do poder executivo, sobretudo quando no desempenho das

¹¹ “[Nelson] Meurer [líder do PP] elogiou também a iniciativa do ministro [das cidades] de comparecer espontaneamente à comissão [de desenvolvimento urbano] para prestar esclarecimentos sobre as denúncias. ‘Esperamos que nossa imprensa livre seja mais responsável. É muito fácil fazer acusação leviana sem provas’, disse. O líder do PMDB, deputado Henrique Eduardo Alves (RN), também elogiou o comparecimento espontâneo do ministro e destacou que considera [Mário] Negromonte excessivamente rigoroso e cuidadoso na condução dos trabalhos da pasta. ‘O Ministério das Cidades é exemplar’, afirmou Alves” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011)

funções administrativas. Isso porque, prevalece no Brasil desde a colonização, a confusão entre os interesses públicos e os interesses privados, ou seja, “[a] cultura do favorecimento dos amigos, da formação de clientelas políticas e a naturalização da corrupção continuam a impedir que o Estado brasileiro e em especial o Parlamento constituam verdadeira esfera política” (GASPARDO, 2009, p.88).

Certamente o mais notório exercício do controle parlamentar no Brasil foi a abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar as atividades do ex-tesoureiro da campanha do Presidente Fernando Collor de Melo, Paulo César Farias (PC Farias), que resultou no *impeachment* do presidente.

A abertura da Comissão Parlamentar de Inquérito objetivava a apuração da denúncia de que PC Farias teria pedido dinheiro e oferecido vantagens no governo para empresários para beneficiar a campanha à presidência de Fernando Collor de Melo. O relatório dessa comissão determinou que o presidente havia cometido crime de responsabilidade ao usar cheques fantasmas para o pagamento de despesas pessoais, como uma reforma na Casa da Dinda e a compra de um carro Fiat Elba. Em 29 de setembro de 1992, a Câmara dos Deputados aprovou o pedido de *impeachment* do presidente (G1, 2012).

Ainda que o exercício do controle parlamentar tenha se baseado em denúncias de corrupção, há clareza na constatação da existência de elementos políticos que também motivaram a atuação parlamentar, como se pode depreender de posicionamento apresentado pelo Partido dos Trabalhadores (PT):

O PT entende que o presidente Collor deveria renunciar, frente à gravidade das denúncias; se não o fizer, e, comprovadas as acusações, consideramos imperativo ético e político do PT propor o "impeachment" do presidente da República (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1992, p. 1).

A análise do período histórico-político em que se inseriu a Comissão Parlamentar de Inquérito que culminou na cassação do mandato do presidente Fernando Collor de Melo demonstra que foi a “coalizão de partidos de centro e de esquerda, auxiliada pela imprensa e organizações extraparlamentares, que conduziu as investigações e todas as iniciativas e negociações que produziram o impeachment” (SALLUM JUNIOR; CASARÕES, 2011, p.186), assentando patentemente a relação política que possui os mecanismos de controle parlamentar.

5 Considerações finais

Paradoxalmente, ao mesmo tempo que os mecanismos de controle parlamentar são extremamente relevantes para o equilíbrio do sistema de freios e contrapesos e para o aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito, observa-se, na prática, a escassez

ou, muitas vezes, a inexistência de resultados concretos da atuação do poder legislativo no controle das atividades da Administração Pública.

Esse contexto aparentemente contraditório está fundamentado na componente política que constitui o exercício do controle da Administração Pública pelo poder legislativo. A hegemonia do poder executivo face aos outros poderes, especialmente ao poder legislativo, motiva uma atuação parlamentar baseada na satisfação dos interesses político-partidários em detrimento do desempenho da atividade confluyente com os princípios constitucionais e, principalmente, com os interesses públicos.

Os mecanismos de pedido escrito de informações e de convocação para comparecimento de autoridades são marcados por uma maior exposição pública da atuação do gestor, podendo comprometer futuramente, caso se verifique que este exerceu suas competências contrariamente aos preceitos jurídicos, seu desempenho na atribuição de novos mandatos públicos. Esse panorama acaba possibilitando e promovendo acordos parlamentares de caráter político-partidário, especialmente entre lideranças de partidos de oposição ou que confluam para a realização de interesses comuns, como forma de afastar a efetivação desses meios de controle.

O aprimoramento da função de controle parlamentar, prioritariamente elevando-se o nível de sua eficácia, deve ter em conta dois elementos importantes: (i) a maior participação popular na cobrança de resultados; e (ii) a especialização da função de controle em câmaras ou comissões.

A participação dos cidadãos no processo de controle parlamentar pode se dar por meio da utilização dos canais de denúncia existentes na Câmara dos Deputados, Senado Federal e Tribunais de Contas dos entes federativos.

Por sua vez, a especialização da função de controle em câmaras ou comissões, pode garantir a legitimidade da fiscalização, com a promoção de resultados concretos e desvinculados da satisfação dos interesses políticos partidários. Para tanto, é necessária a implementação de estruturas adequadas e a capacitação de acessórias, formando Comissões Permanentes de Fiscalização e Controle das atividades da Administração Pública comprometidas com a eficiência da fiscalização e a efetivação de resultados que promovam exclusivamente os interesses públicos e os princípios constitucionalmente eleitos como ordenadores da gestão administrativa do Estado.

Se houver possibilidade de se combinar uma maior participação popular na atuação das câmaras e comissões especializadas na função de controle parlamentar, muito provavelmente haverá um incremento significativo no nível de eficiência desse controle, colaborando-se indiretamente, inclusive, para uma atuação mais transparente da Administração Pública.

Sugere-se, dessa forma, que a institucionalização das comissões especializadas no exercício da função de controle parlamentar e a maior participação popular são necessárias para qualificar, estabelecendo-se padrões claros e eficientes, os mecanismos de questionamento, convocação e sabatina dos gestores públicos, de maneira a tornar o pedido escrito de informações e a convocação para comparecimento de autoridades verdadeiros mecanismos de concretização do sistema de freios e contrapesos e do Estado Democrático de Direito.

6 Referência bibliográfica

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Direito Público em Evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. São Paulo: Fórum, 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Líderes declaram apoio a Ministro das Cidades. Agência Câmara, Administração Pública, Brasília, 18 ago 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/200884-LIDERES-DECLARAM-APOIO-AO-MINISTRO-DAS-CIDADES.html>>. Acesso em: 30 mar 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar 2394 CE*. Relator: Ministro Cezar Peluso, j. 07 jul 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Recurso ordinário em Mandado de Segurança 28251 DF*. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, j. 15 dez 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 31. ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed., São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 33. ed., São Paulo, Saraiva, 2007.

FUCHS, Ruth; NOLTE, Detlef. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada, in LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

G1. Impeachment de Collor faz 20 anos: relembre fatos que levaram à queda. *G1, Política*, Brasília, 28 set 2012. Disponível em<

<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/09/impeachment-de-collor-faz-20-anos-relembra-fatos-que-levaram-queda.html> >. Acesso em: 30 mar 2014.

GASPARDO, Murilo. *O parlamento e o controle do poder público*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (org.). *Controle Parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2 ed. rev., atual. e ampl., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. O controle da Administração Pública na Constituição Brasileira in SUNDFELD, Carlos Ari; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Controle da administração, processo administrativo e responsabilidade do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Resolução sobre o Governo Collor e o PSDB* (R/CEN – Anexo 1). São Paulo, 6 abr 1992.

RIBAS, Guilherme Favaro Corvo. O Controle parlamentar da Administração Pública e sua eficácia in ALMEIDA, Fernando Dias Menezes; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein. *Direito Público em Evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. São Paulo: Fórum, 2013.

SALLUM JUNIOR, Bráslcio; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 82, pp. 163-200, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000100008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 mar 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (org.). *Controle da administração, processo administrativo e responsabilidade do Estado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.