

# O PAPEL FISCALIZADOR DO PODER LEGISLATIVO: AS COMISSÕES PARLAMENTARES

Vera Terezinha de Araújo Grillo\*

O poder Legislativo, além de sua função normativa, tem duas outras tão importantes quanto esta: a constituinte, isto é, o poder de reformar a constituição, e o controle e a fiscalização dos atos do poder Executivo. Estes últimos se realizam através de alguns procedimentos como: a) **controle externo**, com o auxílio do Tribunal de Contas e da Comissão Mista, que é um dos lados mais visíveis dessa função; b) **pedidos de informação**, por escrito, encaminhados aos Ministros pelas Mesas, importando em crime de responsabilidade a recusa ou não atendimento no prazo de 30 dias ou a prestação de informações falsas; c) **comissão parlamentar de inquérito**; d) **fiscalização e controle dos atos do poder Executivo**, incluindo os da administração indireta; e) **aprovar iniciativas do Executivo referentes a atividades nucleares**; f) **proceder 'a tomada de contas do Presidente da República**, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa ( Const. arts. 49, 58, 70, 71). A ampliação do poder de controle e fiscalização do Legislativo pode ser entendida como um corolário da perda de parte importante da função legislativa para o Executivo, o que, inevitavelmente, acaba por gerar conflitos entre os dois poderes.

Mesmo em períodos em que esteve sob a espada dos militares, com cassações de seus membros, e

até mesmo o seu fechamento, o poder de fiscalizar permanecia existindo e, se ao Legislativo, na época do regime militar, não era permitido um controle estrito sobre os atos do Executivo, havia outros meios de exercitar essa função, dentro de uma outra face da fiscalização, que é a obrigação de informar e esclarecer à Nação sobre os assuntos que sejam do interesse nacional. Aqui, a função fiscalizadora se desdobra em função de comunicação, no sentido de comunicar àqueles que os elegeram os atos do Executivo usando, para isso, os meios ao seu alcance. Esses podem ser meios diretos, como as interpelações e formulações de questões diversas, práticas mais ligadas ao parlamentarismo, e os indiretos, como as Comissões.

Entre os diretos, a prática da convocação de ministros ao parlamento está contemplada no artigo 58, par. 2º, III, da Constituição de 1988, sendo a recusa de comparecimento, sem justificção adequada, capaz de gerar crime de responsabilidade ( Const. art. 50).

Mas esse comparecimento nem sempre é gerador de efeitos concretos, mesmo quando se dá perante às Comissões Técnicas do Congresso e, apesar de nestas o debate ser mais objetivo, acaba servindo apenas como informação para a tarefa legislativa.

\*Doutora em Direito e Professora do Curso de Mestrado em Ciência Jurídica da Univali

Como se afirmou acima, os meios indiretos referem-se ao sistema de Comissões, estabelecido na própria Constituição.

As Comissões, nos parlamentos modernos, passaram a ser não só o espaço para a fase de estudos dos projetos, mas também, o centro dos trabalhos legislativos, uma vez que o plenário, antes palco de grandes demonstrações de oratória, tornou-se, pouco a pouco, dadas as grandes assembléias que compõem os parlamentos, local onde se chega à tribuna depois de grande disputa entre os pares. Assim, as Comissões são, hoje em dia, o centro de todo o trabalho legislativo importante.

Comissões parlamentares, escreve José Afonso da Silva:<sup>1</sup>

*"São organismos constituídos em cada Câmara, compostos de número geralmente restrito de membros encarregados de estudar e examinar as proposições legislativas e apresentar pareceres."* (p. 449)

O sistema de Comissões surge no início da Revolução Francesa, levando, porém, mais de um século para se tornar a instituição hoje existente.

Em 1789, a Assembléia Constituinte, sem mesmo possuir uma regulamentação, criou vários comitês que originaram as Comissões Permanentes, devendo cada um ocupar-se de certas questões. Entre 1792 e 1795, esses comitês da Convenção foram os reais depositários do poder Executivo.

No Brasil Império, diz Marques (1972), eram em número de vinte e cinco as Comissões Permanentes constantes do Regimento Interno de 1854, da Câmara dos Deputados.

Atualmente, são dois os tipos de Comissões Parlamentares: permanentes e temporárias, e se constituem *"na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar à sua criação, assegurada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos partidários que participem da respectiva Casa"*.<sup>2</sup>

Ambas são núcleos de trabalhos nos quais estão distribuídos os membros do poder Legislativo, objetivando o estudo de projetos de leis, emitindo

pareceres e impedindo a sua apreciação direta pelo plenário da Câmara ou do Senado. Dessa forma, pretende-se que o processo de votações seja agilizado, pois os projetos são votados no plenário com base no relatório das Comissões.

Comissões Permanentes são as que se mantêm através das legislaturas e cujos membros se renovam a intervalos regulares.

Comissões Temporárias são aquelas que se extinguem com a conclusão de sua tarefa, ao término do prazo, ou da legislatura ordinária. Suas formações estão ligadas à investigação de assuntos especiais, ou para a apuração de fato determinado, sendo compostas por número reduzido de membros. São consideradas temporárias: as comissões especiais, de inquérito e mistas.

As comissões parlamentares de inquérito merecem especial atenção, porque desempenham um duplo papel: são importante auxílio à tarefa dos legisladores e, ao mesmo tempo, servem de instrumento de controle sobre a administração e de informadoras da opinião pública. Apesar de surgidas na Inglaterra, elas se firmaram, como hoje são conhecidas, dentro do sistema político vigente nos Estados Unidos da América do Norte, onde a investigação parlamentar atingiu grande desenvolvimento.

No Brasil, as Constituições do Império e, depois, as da República de 1891 e 1937 não fazem referência às CPIs. É só a partir de 1946, e da Lei n. 1579, de 18 de março de 1952, reguladora da matéria, que a investigação parlamentar começa a se desenvolver, tendo sido consagrada em quatro Constituições: 1934, 1946, 1967 e 1988.

Entretanto, a Emenda Constitucional no. 1, de 1969, em seu artigo 30, letras e e f do parágrafo único, estabeleceu restrições no que diz respeito à investigação parlamentar, impedindo a criação de CPIs quando já estiverem em funcionamento 5 (cinco) comissões concomitantes, salvo por deliberação da maioria da Câmara ou do Senado Federal. Criou, ainda, empecilhos para o bom desempenho das investigações, já que proibiu despesas com viagens dos membros da Comissão e, ainda, determinou que elas deviam funcionar na sede do Congresso Nacional.

Esse tipo de impedimento estava conforme o ambiente político da época, pois havia uma mutilação do poder Legislativo e, conseqüentemente, uma submissão de um poder ao outro, o que esfacelava a organização democrática e acabava por prejudicar a defesa do interesse público. Os conflitos eram, então, inevitáveis, tendo-se em vista que o alargamento das funções do Estado, e o conseqüente crescimento do campo de atividades do Executivo, faziam com que este procurasse fugir do controle do Legislativo.

Alguns assuntos importantes, no campo das relações externas, por exemplo, como os acordos com o FMI e o Acordo Nuclear com a Alemanha, acabaram escapando do controle do Legislativo. Esse último motivou uma CPI, cujas recomendações, importantíssimas, por sinal, acabaram não sendo levadas em conta pelas autoridades responsáveis.

As comissões parlamentares de inquérito foram, entretanto, bastante fortalecidas no regime da atual Constituição, cabendo-lhes “poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas”, como assinala o parágrafo 3º do art. 58, bem como não se impondo limites para sua criação. Desse modo, Câmara e Senado estão livres para criarem as Comissões Parlamentares de Inquérito que acharem pertinentes, havendo a necessidade de preencherem apenas três exigências, segundo, ainda, o mesmo artigo e parágrafo supra citados: requerimento de um terço dos membros de cada Casa; o fato a ser apurado deve estar determinado; e terá, também, prazo certo para seu funcionamento.

Sendo a função de controle e fiscalização do poder Executivo essencialmente política, pode-se afirmar que é um dos modos de o Parlamento se informar sobre fatos sobre os quais deve legislar ou fiscalizar, exercitando sua autonomia na busca de informações sem recorrer a intermediários. É, acima de tudo, uma missão de exercício de crítica dos atos governamentais e de defesa dos interesses coletivos da Nação.

Como bem assinala o professor José Alfredo de Oliveira Baracho, em artigo publicado na revista *Veja*, p. 118, de 17/8/1988:

*“Com amplas averiguações no direito comparado, percebi que faz parte da história das CPIs sérias gerar controvérsias, a começar pelo caráter investigativo de sua instituição. Primeiro porque não existem limites que possam obstar as informações e explicações requisitadas por parte do Legislativo. Assim, os inquéritos se justificam a partir da premissa de que o Congresso deve ter acesso a fatos pertinentes, para explicar o comportamento de setores da administração. O Congresso pode solicitar informações que não serão subsídios para sua função de legislar e, sim, para apurar e julgar falcatruas”.*

E, continua afirmando:

*“Nos Estados Unidos, os tribunais concordam com o modo como o Congresso utiliza seu poder de investigação. Lá a autoridade do Congresso de investigar é tão ampla quanto sua autoridade de legislar, num claro reconhecimento de que a primeira atividade é imprescindível à segunda.”*

José Afonso da Silva, do mesmo modo, chama à atenção para o problema do que ele denomina de “a ineficácia jurídica de suas conclusões, normalmente dependentes de apreciação do Plenário da respectiva Casa ou do Congresso Nacional, o que não raro as enterrava nos escaninhos das injunções políticas”.<sup>3</sup> Mas, ele mesmo indica o caminho para evitar esse desvio, informando que “a Constituição traz o remédio para esse mal”, e que, se for o caso, as conclusões da Comissão devem ser encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal aos infratores (art. 58, par.3º). E, sendo essas conclusões decisões definitivas, sua executoriedade independe de apreciação ou aprovação de outro órgão.<sup>4</sup>

De modo geral, as comissões parlamentares, quaisquer que sejam, devem cumprir esse papel fiscalizador já descrito, não só por força da lei, mas porque como representantes do povo cumprem prestar a ele contas de seu desempenho.

As chamadas comissões permanentes não devem se ater à finalidade de executoras das formalidades exigidas em nível constitucional, porque, assim, se tornariam inócuas.

É através do desempenho eficiente no papel de legislador, ou no de fiscalizador e controlador dos atos do Executivo, que o Congresso deve manter aberto o seu canal de informações, endereçando mensagens esclarecedoras ao povo que o elegeu e ao qual é seu dever prestar contas.

Mas, deve-se estar atento para o fato de que o Executivo, objeto de seu controle e fiscalização, também é destinatário dessas mensagens, cuja emissão, se feita com a conivência do mesmo, reforça e legitima o seu comportamento, tornando-o, ainda, mais forte num regime presidencialista.

Não pairam dúvidas de que o discurso oficial dos parlamentares pode tornar-se o mais eficiente meio para a veiculação e manutenção da idéia de independência entre os poderes. O que se chama de “discurso oficial” é o que usa o lugar “oficial”, isto é, institucionalizado para tal, no caso o plenário da Câmara e ou Senado, com posterior divulgação na imprensa oficial e que, dependendo do assunto, chegará aos jornais, estações de rádio e televisão particulares. A divulgação de que existe uma independência entre os poderes, como reza a doutrina

da Ciência Política e do Direito Constitucional, acaba fortalecendo o poder Executivo que se torna cada vez mais hipertrofiado.

Na realidade, existe o que se chama de “violência simbólica” nessas relações entre os dois poderes. Isto quer dizer que há um acréscimo de força nessas relações que, por si só, já são baseadas numa força dissimulada, que está latente e, por conseguinte, se torna mais poderosa com esse acréscimo. Este é um conceito de Pierre Bourdieu<sup>5</sup> que pode explicar as relações entre Executivo e Legislativo e, por conseguinte, deixar ‘as claras o papel desempenhado por este último, face à definição constitucional.

Pode-se até chegar à conclusão que, se o Legislativo não cumpre o seu papel de fiscalizador do Executivo, perpetua o sistema político vigente, isto é, de preponderância deste último, e, sendo a separação dos poderes dogma constitucional, acaba fortalecendo um só poder: o Executivo.

A autonomia do Legislativo, a verdadeira autonomia, só se dará quando ele estiver disposto a assumir e lutar pelas responsabilidades inerentes a conduzir a sua atuação em todos os aspectos em que deva interferir como um poder determinante, e isto se fará, entre outros mecanismos disponíveis, através das Comissões Parlamentares.

## NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

1. **SILVA**, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9ªed.4ªtiragem. Malheiros Editores Ltda. S. Paulo.1994.
2. Idem, p.449.
3. Ibidem,p.451.
4. Ibidem,p. 451.
5. In: **Bourdieu**,Pierre. Passeron, Jean-Claude. A Reprodução. 2ed. Rio, Francisco Alves, 1982.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOURDIEU**, Pierre. **PASSERON**, Jean Claude. **A Reprodução**. 2 ed, Rio de Janeiro:Francisco Alves, 1982.
- MARQUES**, Genny Xavier. **Importância das Comissões no processo legislativo**, Brasília: Câmara dos Deputados, 1972. p.219-244.
- SILVA**, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 9 ed, São Paulo:Malheiros, 1994.