O CONTRÔLE DA LEGALIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PELO PODER LEGISLATIVO

WILSON ACCIOLI DE VASCONCELOS

Professor da Faculdade de Direito
Cândido Mendes (GB)

SUMÁRIO: — *O fortalecimento do Poder Executivo — O princípio da legalidade — Contrôle legislativo — Processo orçamentário — Interpelações, informações e convocações de Ministros — Comissões parlamentares de inquérito — Crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado.*

> *"If the power process is to be conducted in conformity with the Constitution, it is at least necessary for the Parliament's functional independence to be adequately pretected against governmental pressures." (Loewenstein,* Political Power and the Governmental Process", *The University of Chicago Press,* 1957, *pág.* 187.)

Observa-se, no constitucionalismo moderno, uma tendência cada vez mais acentuada para o fortalecimento do Poder Executivo. Os absorventes encargos financeiros; a convergência sempre crescente de múltiplas atividades administrativas para o Poder Central; os gastos vertiginosos com as previsões bélicas, carrearam para os Estados contemporâneos uma soma imensurável de responsabilidades. Todos êsses fatôres, e mais ainda a presteza com que urgem ser resolvidos tais problemas, forçaram naturalmente essa concentração, em prejuízo, é certo, das atribuições normais do Poder Legislativo, que busca, ainda, meio abalado, reformar sua própria estrutura interna, desajustada às exigências dos novos padrões estabelecidos, tentando adaptar-se ao ritmo acelerado das mudanças constantes das inovações sociais, econômicas, políticas e técnicas.

Essa propensão para admitir uma virtual ascendência do Poder Executivo sôbre os outros dois podêres — desprezando-se os princípios básicos da teoria que teve em Montesquieu um dos seus mais destacados formuladores — vem de longa data, como podemos depreender da leitura da obra máxima de inter-

pretação do Estatuto Político norte-americano — *O Federalista*. Com efeito, no Capítulo LXX, escrito por Hamilton, lê-se que "Poder Executivo sem fôrça supõe fraca execução das leis e do govêrno".[1]

No mesmo sentido é a opinião do ilustre constitucionalista Mirkine-Guetzévitch, posta em destaque num de seus livros de maior repercussão. Com a fôrça de sua autoridade afirma êle que *"la tendence des récentes revisions constitutionnelles dans les États de l'Europe nouvelle vers un reforcement de l'Èxécutif pose un problème plus général: celui du pouvoir fort dans la démocratie, C'est le problème* — acrescenta — *de la* primauté politique (*et non constitutionnelle*) *de l'Éxécutif*".[2] E, demonstrando que as complexas condições do mundo hodierno alteraram as relações entre o Legislativo e o Executivo, remata seu pensamento explicando que *"la vie actuelle est tellement complexe que, d'un côté, plusieurs problèmes de la vie sociale doivent recevoir une réglementation administrative et non pas législative, et de l'autre côté, c'est l'Éxécutif qui joue le rôle le plus important dans la procédure législative"*.[3]

Poderíamos recolher ainda o depoimento de outros abalizados publicistas em tôrno do assunto que serve de base ao alicerçamento de nossa tese; sendo, porém, o magistério do notável autor de *Le Droit Constitutionnel International* de tão fácil comprovação, e confirmador de mais exemplos que poderiam reforçar seu raciocínio, inoportuno seria trazer à colação novos argumentos em prol de nossa assertiva. O fenômeno é quase universal. Mesmo em países onde se observa uma rígida divisão de podêres, ocorre a polarização de fôrças em tôrno do Executivo.

No entanto, a verificação de tal fato não nos induz a aceitá-lo sem discussão, pois a tese que nos propusemos desenvolver pretende patentear as modalidades de contrôle de que se pode valer o Legislativo para reduzir a ação pletórica do Poder armado.

Antes de examinarmos os meios de frenação de que se pode utilizar o Legislativo para atingir seu escopo, estudemos ligeiramente os elementos que informam o chamado *princípio de legalidade*, que constitui, sem dúvida, o ponto nevrálgico da questão: o de saber se determinado ato da Administração Pública revestiu-se das formalidades indispensáveis para produzir os efeitos necessários na órbita de sua atuação.

---

1) Hamilton Madison e Jay, *O Federalista*, Ouro Prêto, 1896, trad., vol. 3, págs. 97 e 98: "Todo homem razoável deve conhecer a necessidade de segurar ao Poder Executivo fôrça suficiente; resta saber os meios de obter êste fim, como êles devem acomodar-se ao gênio republicano e se êles foram bem escolhidos na Constituição que se propõe."

2) Mirkine-Guetzévitch, *Les Nouvelles Tendences du Droit Constitutionnel*, Libraire Générale de Droit & Jurisprudence, Paris, 1936, 2ª ed., pág. 195.

3) Ob. cit., pág. 199.

A completa subordinação da Administração Pública à lei é uma resultante do sistema de legislação escrita e da própria índole da função administrativa. Consoante o ensinamento do ilustre Vicente Ráo, "o princípio da legalidade reclama a subordinação dos atos executivos e judiciais às leis e, também, a subordinação, nos têrmos indicados, das leis estaduais, às federais e das municipais a umas e outras".[4]

Essa submissão absoluta à lei é que torna válido o procedimento da Administração. Com sua autoridade de eminente publicista, afirma Schwartz que o *princípio da legalidade* tem sido o ponto de maior relêvo na estrutura constitucional anglo-americana, acrescentando que o princípio só pressupõe legítima a ação do govêrno se ela não conflita com as prescrições estabelecidas no Estatuto Básico e nas leis ordinárias.[5]

Na mesma esteira dessa conceituação segue o entendimento de Gabino Fraga, esclarecendo que
"el principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior, tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto; pues salvo el caso de facultad discrecional, en ningúno otro y por ningúno motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental. Como la actividad del Estado — prossegue êle — *resolviendo casos individuales sin sujeción a normas generales constituye la definición clásica del despotismo, y como esta noción es contraria a todos los sistemas constitucionales modernos, se ha considerado que el principio de la legalidad desde el punto de vista material no debe sufrir fuera de la señalada, ningúna excepción. Pero no sucede lo mismo con el principio de la legalidad desde el punto de vista formal, pues en este aspecto, y por consideraciones prácticas de muy diversa naturaleza, son admitidas numerosas excepciones, de tal modo que, dentro del régimen constitucional de los Estados contemporáneos basta que la disposición sea materialmente legislativa para que el acto individual pueda realizarse a su amparo, cualquiera que sea el órgano de onde proviene aquella disposición y siempre, por supuesto, que el órgano tenga competência para dictar la norma.*

"De manera es que, si la función administrativa consiste en la ejecución de actos que determinan situaciones para casos individuales, el princípio de la legalidad

---

4) Vicente Ráo, *O Direito e a Vida dos Direitos*, Max Limonad, 1960, 1º vol., pág. 347.

5) Schawartz, *American Constitutional Law*, Cambridge, 1955, pág. 25: *"The keystone of the Anglo-American constitutional structure has been the principle of legality enforced by the courts of law. That principle presuposes that governmental action is valid only if it does not conflict with the prescription laid down by the Constitution an statute law. Or, to put it another way, government action is valid if it legal. It is illegal if it is inconsistent with the directions or an organsuperior to the particular government actor in the hierarchy of law — makers within the State. Basic in the American conception of the principle of legality is the notion of principles above the State, which are enforced by the Courts. Such principles are, in the American system, those laid down in the Federal Constitution."*

a que nos hemos referido impone como fuente de Derecho Administrativo, en primer término, las normas jurídicas de caráter general". [6]

Constatamos, dêste modo, que o *princípio da legalidade* reside no fato de nenhum órgão do Estado poder tomar deliberação individual que se não coadune com uma disposição geral prèviamente fixada.

De acôrdo com a lição do eminente Seabra Fagundes, [7] em obra tornada clássica, as atividades da Administração Pública são restringidas pela submissão à ordem jurídica, isto é, à *legalidade*, e o procedimento administrativo deixa de ter validade se carece do apoio de um texto de lei, à guisa de fonte primitiva. "Mas — escreve o ilustre publicista — não basta que tenha sempre por fonte a lei. É preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela e dentro dos limites nela traçados. Só assim o procedimento da Administração é legítimo. Qualquer medida que tome o Poder Administrativo, em face de determinada situação individual, sem preceito que a autorize, ou excedendo o âmbito de permissão da lei, será injurídica. Essa integral submissão da Administração Pública à lei constitui o denominado *princípio da legalidade*, aceito universalmente, e é uma conseqüência do sistema de legislação escrita e da própria natureza da função administrativa. O direito escrito, tendo a sua mais forte razão de ser na necessidade de excluir o arbítrio no desenvolvimento das relações sociais, pressupõe, forçosamente, limitação de atividades, segundo os seus textos. Onde há lei escrita, não pode haver arbítrio. Por outro lado — esclarece ainda o autor citado — sendo a função administrativa, que constitui o objeto das atividades da Pública Administração, essencialmente realizadora do direito, não se pode compreender seja exercida sem que haja texto legal autorizando-a ou além dos limites dêste."

Recolhidos, em ligeira pesquisa, os subsídios informativos do denominado *princípio da legalidade*, de onde se deduziu a premissa de que tôda atividade administrativa está sujeita à obediência a um texto legal anteriormente fixado, examinemos, a seguir, os meios de que se pode utilizar o Poder Legislativo para controlar os atos promanados da Administração Pública.

O contrôle legislativo sôbre os abusos de poder do Govêrno, sendo, como é, de efeito eminentemente indireto, se exerce de diversas maneiras. Arrolam-se entre os principais: o contrôle do processo orçamentário, através da aprovação da Lei de Meios e das autorizações de créditos adicionais; os pedidos de informações dirigidos aos órgãos da Administração Pública, por intermédio das Mesas das Casas Legislativas, de acôrdo com os respectivos Regimentos Internos; convocação de Ministros para prestar esclarecimentos; Comissões Parlamentares

---

6) Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrua, S. A., México, 1960, 8ª ed., págs. 98/99.

7) Seabra Fagundes, *O Contrôle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*, Edição Revista Forense, Rio, 1957, 3ª edição, pág. 113.

de Inquérito; exercício de atividade jurisdicional penal do Congresso, nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado.

Examinemos, pela ordem, o contrôle que pode ser pôsto em prática com relação à Lei de Meios, com a negativa de recursos financeiros como via de impedimento aos abusos de poder das autoridades.

Inicialmente, vale considerar, em traços ligeiros, os aspectos políticos do orçamento, com a idéia acentuada de sua capital relevância nas democracias, assinalada pela própria procedência e transformação histórica do instituto. Essa origem mescla-se com a das instituições parlamentares, implantadas na Inglaterra como conseqüência do imperativo de que as dotações pretendidas pelo soberano para a subsistência da Casa Real, de suas fôrças armadas e demais encargos, merecessem assentimento prévio de um órgão representativo, no início, da classe ou grupo social predominante, e, posteriormente, de todo o povo. A despeito de ter sofrido muitas infringências — motivando, inclusive, as célebres refregas entre o poder absorvente dos soberanos inglêses e as prerrogativas de que se supunha legítimo titular o Parlamento — êsse princípio fôra consagrado na Magna Carta, [8] e traduzido no brocardo: *no taxation without representation*.

É de salientar ainda que, tanto a *Petição de Direitos* (*Petition of Rights*), de 1628, quanto a *Declaração de Direitos* (*Bill of Rights*), de 1688, contêm preceitos contra qualquer cobrança de tributos sem aprovação do Parlamento. [9]

Para que se tenha idéia da importância da fixação dêsse postulado, no tocante ao contrôle do Executivo pelo Legislativo, quanto ao processo orçamentário, basta atentar para o fato de que êsses dispositivos escritos (*statutes law*) da Constituição inglêsa, redundaram na supremacia do Parlamento. [10]

Na França, os Estados Gerais, reunidos em 1789, e logo depois transformados em Assembléia Nacional, decidiram que nenhum impôsto poderia ser votado, daí em diante, sem a aquiescência dos representantes da Nação.

---

8) Adams, *Constitutional History of England*, London, 1963, pág. 131: *"Chapters 12 and 14 are among those which have been considered of especial constitutional importance as relating to the right of consent to taxation by parliament"*. No mesmo sentido — Stubbs, *The Constitutional History of England*, Oxford, 1891, 5ª ed., vol. I, pág. 573: *"The twelfth and three following articles are those to which the greatest constitutional interest belongs; for they admit the right of the nation to ordain taxation, and they define the way which the consent of the nation is to be given."*

9) Wade e Phillips, *Constitutional Law*, Logmans, 1960, 6ª ed.. págs. 6 e 7: *"Another document, enrolled on the statute book as 3 Car. I, c. 1, is the Petition of Right, 1628, which contained protests against taxation without consent of Parliament."* Entre os preceitos da *Declaração de Direitos* figura o seguinte: *"That the levying money for or to the use of the crwn by pretence of prerrogative without grant of Parliament for longe rtime or in orer mamer than the same is of shall be granted is illegal."*

10) Wade e Phillips, ob. cit., pág. 8: *"The Bill of Rights and the Act of Settinment mark the victory of Parliament."*

Temendo os excessos que poderiam ser praticados pelo Poder Executivo — com o retôrno das arbitrariedades do antigo regime —, os constituintes de 1789 imaginaram medidas capazes de refrear tais abusos de autoridade.[11] Observa-se uma tônica nas cogitações dos elaboradores do Estatuto Político de 1791, quanto aos contrôles que deveriam ser apostos pelo Poder Legislativo, conferindo a êsse órgão — a exemplo do Parlamento inglês — uma certa supremacia.[12]

Refletindo o pensamento dos que a estruturaram, prescreve o art. 1.º, capítulo III, Seção 1.ª, da Constituição de 1791:

"A Constituição delega exclusivamente ao órgão legislativo os podêres e funções seguintes: 2.º) fixar as despesas públicas; 3.º) estabelecer as contribuições públicas, determinando sua natureza, a quota e o modo de arrecadação."

Nos Estados Unidos, desde 1765, se faz notar a velha aspiração dos colonos, traduzida pela assembléia local da Virgínia, manifestando a opinião de que sòmente a Assembléia-Geral da colônia poderia exigir impostos de seus habitantes. Por isso, na Declaração de Direitos, do Primeiro Congresso Continental, realizado em Filadélfia, em 1774, firmou-se o princípio de exclusão de *every idea of taxation, internal or external, for raising a revenue on the subjects in America, without their consent.*[13]

As mesmas reivindicações se verificaram no Brasil, onde os colonos também protestavam contra o sistema extorsivo adotado pela metrópole, estabelecendo impostos sem prévia consulta. Os estudiosos de nossa História assinalam, de modo geral, a circunstância de ser bastante gravosa a tributação infligida à Colônia.[14]

À época da vinda da Côrte para o Brasil, a tributação da Colônia era falha e insuficiente. Em conseqüência do desaparelhamento do órgão arrecadador, os impostos criavam-se através de leis, decretos e alvarás do poder régio, ou mediante simples ordens e portarias das próprias autoridades locais.[15]

---

11) Pierre Duclos, *La Notion de Constitution dans l Oeuvre de l Assemblée Constituante de 1789*, Librairie Dalloz, Paris, 1932, pág. 134: *"C'est donc dans cette craint des abus du pouvoir exécutif, dans la crainte d'une renaissance du pouvoir despotique d'ancien régime que se trouve le fondement des dispositions restrictives du pouvoir exécutif."*

12) Pierre Duclos ob. cit., pág. 2669: *"En ce qui concerne les rappots des pouvoirs exécutif et législatif, l'observation que nous venon de faire est valable; par suite de la hiérarchie qui préside maintenant aux rapports de l'État et de ses organes, le Corps Législatif exerce une influence directe assez importante sur les organes du pouvoir executif."*

13) McLaughlin, *A Constitutional History of the United States*, Appleton, New York, pág. 85.

14) *História Geral da Civilização Brasileira* (O Brasil Colonial), Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1960, pág. 342.

15) *História Geral da Civilização Brasileira* (O Brasil Monárquico), Difusão Européia do Livro, São Paulo, 1962 pág. 103.

Com o advento da Constituição outorgada em 1824, nela foi consagrado o princípio fundamental — traço marcante nos regimes democráticos — de que aos representantes da Nação é atribuída a fixação das contribuições públicas e a discriminação de seu produto.

Na apreciação dêsse meio de contrôle indireto do Legislativo sôbre o Executivo, teremos de examinar, de modo sucinto, alguns aspectos jurídicos do orçamento. Do ponto de vista do Govêrno, o efeito jurídico mais importante do Orçamento consiste nas restrições que êste oferece à sua atividade financeira. O Executivo é obrigado a exigir apenas as contribuições públicas prefixadas e arroladas na Lei de Meios e a dispender exclusivamente as quantias nela especificadas.

Do ponto de vista dos contribuintes, o principal efeito jurídico do Orçamento assenta no compromisso que êste lhes impõe de pagar os tributos nêle enumerados, em conformidade com o poder de cada um de suportar o encargo.

Matéria de debates tem sido a indagação sôbre a natureza do Orçamento, isto é, se é uma lei ou um mero ato administrativo. Há autores que defendem a tese de que o Orçamento, considerado sob o ângulo das despesas, é simplesmente um ato administrativo, enquanto que da parte das receitas possui normas legislativas materiais.

No direito brasileiro a disceptação adquire caráter apenas teórico, face ao espírito dos textos constitucionais sôbre o Orçamento. Em realidade, a Constituição Federal se refere, explìcitamente, no § 1.º, do art. 73, à *Lei do Orçamento*. Se, no que toca às despesas, é o Orçamento, dentro de nossa sistemática jurídica, apenas uma *lei formal*, de vez que na fixação dos gastos o Congresso se prende à legislação vigente, na parte relativa à receita erige-se a *Lei de Meios* numa autêntica *lei substantiva*.[16]

Conforme estamos verificando, é do maior relêvo êsse meio de contrôle de que se vale o Poder Legislativo para exercer vigilância sôbre o Executivo, em razão de sua disponibilidade na execução do programa financeiro.

Dada, pois, a importância do assunto, examinemos, em seguida, as facêtas apresentadas pelo moderno processo orçamentário nos grandes países, considerando que as finanças — como ensina Laski — não se insulam da política, antes a traduzem.[17]

---

16) Virga, *Diritto Costituzionale*, págs. 237/38.

17) Laski, *Le Gouvernement Parlementaire en Angleterre*, Presses Universitaires de France, Paris, 1950, pág. 98.

A despeito, porém, do contrôle exercido pelo Poder Legislativo sôbre o processo orçamentário, as finanças constituem negócio eminentemente da alçada governamental. Nesse sentido, esclarece Mathiot que *c'est au Gabinet qu'il appartient de déterminer, en fonction de sa politique, les besoins de l'Etat et les moyens d'y faire face.*[18]

Assim, o Orçamento é apresentado pelo Ministro das Finanças (*Chancellor of the Exchequer*), que, sob o contrôle do Primeiro-Ministro ou do Gabinete, domina tôda a área financeira do Estado. Preparado o Orçamento — em conexão com os diversos departamentos — expõe aos Comuns, no *Budget Speech*, o programa financeiro do Govêrno.[19]

O contrôle é pôsto em prática pela Câmara dos Comuns, através da negação ou da redução de recursos financeiros, sendo-lhe, no entanto, vedado apresentar qualquer emenda visando ao aumento dos créditos previstos.[20] Os detalhes do Orçamento são estudados nas comissões, dando em resultado duas leis distintas — o *Finance Act*, que autoriza a arrecadação da receita, e o *Appropriation Act*, que aprova oficialmente as despesas.[21]

Restringindo ou recusando as disponibilidades impositivas, estampadas no Orçamento, a Câmara dos Comuns exerce um contrôle efetivo sôbre a Política Financeira elaborada pelo Govêrno.

Nos Estados Unidos, compete ao Presidente encaminhar o Orçamento à Câmara dos Representantes, sendo o mesmo distribuído, de imediato, à sua Comissão de Finanças. Quando as subcomissões encarregadas dos estudos competentes concluem seu trabalho, o parecer sôbre o Orçamento é submetido à Câmara, e, em seguida, à Comissão de Finanças do Senado, para merecer sua apreciação, que, evidentemente, não é tão extensa nem completa como a realizada pelo outro ramo do Congresso. Elaborados os pareceres por ambas as Comissões de Finanças da Câmara e do Senado, está o Orçamento apto para ser debatido em plenário, oportunidade em que emendas podem ser apresentadas. Em fase posterior, segue-se a assinatura do Presidente, que, no entanto, não possui prerrogativa para vetar itens isolados, aprovando, em geral, as leis orçamentárias, mesmo quando delas discorda em algumas de suas disposições.[22]

Publicista dos mais destacados, acentua Loewenstein que *"in the United States the executive budget is the invariable practice. Congress, however —*

---

18) Mathiot, *Le Régime Politique Britannique*, Librairie Armand Colin, Paris, 1955, pág. 160.

19) Mathiot, ob. cit., pág. 160.

20) Mathiot, ob. cit., pág. 161.

21) Wade e Phillips ob. cit., pág. 140; Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, Sweet & Maxwell. London. 1962, 3ª ed., págs. 221/222.

2) Binkley e Moos, *A Grammar of American Politics*, Alfred Knopf, New York, 1958, 3ª ed., págs. 405 e 406.

acrescenta êle — *jealously reserves for itself and frequentely exercises the right to reduce governmental requests for appropriations while remaining, on the whole, amenable to presidential Wishes for revenues.*" [23]

No mesmo sentido, a opinião de Potter, que, após afirmar que a supervisão da Administração pelo Congresso deve ser igual à sua atividade legislativa, esclarece que não há efetiva organização no Congresso para exercer um contrôle geral, assinalando, no entanto, que *"each little clique of congressmen acquires inardinate influence over the section of public administration in which it is particularly interested. Congressmen work themselves on the subcommittees on appropriation that deal with the agencies most directly affecting their special interest."* [24]

Considerando básico o contrôle exercido pelo Poder Legislativo sôbre o Govêrno, nesse particular, escreve o eminente Galloway: *"The second main area of Congressional oversight of administration has been in the field of finance."* [25]

Também a França — a despeito das alterações consubstanciadas em recente reforma constitucional, que carrearam para o Executivo uma soma ainda maior de podêres — seguindo velha tradição, consagrou o princípio do contrôle do processo orçamentário pelo Legislativo. Com efeito, dispõe o artigo 39 do seu atual Estatuto Político: *"Le projets de loi de finances sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale."*

Depois de examinado pela Assembléia Nacional, é o projeto submetido ao Senado. Em fase posterior, trilhando o rito comum, procede-se à tramitação normal para a votação das leis. Aparentemente, o processo se identifica com qualquer sistema de elaboração legislativa. Mas, se atentarmos para os prazos exigidos nos preceitos constitucionais, verificaremos que, se não forem os mesmos observados, a Lei de Meios pode ser posta em vigor por intermédio de um decreto do Govêrno, ao contrário, portanto, do sistema adotado pela nossa Constituição, que determina (na hipótese de deixar o Congresso de votar, no período conveniente, o projeto de lei de finanças) seja prorrogado o Orçamento anterior. Isto significa que o Parlamento não pode opor obstáculos à ação financeira do Govêrno, pela rejeição do projeto de Orçamento, ou mesmo forçá-lo a acolher o precedente. Através de um decreto — se inocorrerem as condições acima apontadas — põe o Govêrno francês em execução a sua Lei

---

23) Loewenstein, *Political Power and the Governmental Process*, The University of Chicago Press, 1957, pág. 204; Munro, *The Government of the United States*, The MacMillan Company, New York, 1959, págs. 385 e 392.

24) Potter, *American Government and Politics*, Faber and Faber, Limited, London, 1955, pág. 206.

25) Galloway. *History of the House of Representatives, Crowell*, 1962, 2ª ed., pág. 174.

de Meios. De qualquer modo, é uma brecha para subtrair-se o Executivo ao prévio contrôle do Legislativo. [26]

Procedimento idêntico se opera no sistema constitucional italiano, onde a discussão do Orçamento em Plenário, por antiga tradição, constitui a ocasião para um amplo exame sôbre os rumos da política financeira do Govêrno. Todavia, as Câmaras não podem deixar de aprovar o Orçamento, porque, se assim procedessem, forçariam a paralisação das atividades do Estado. Ao contrário dos preceitos constitucionais anteriores — que consideravam a recusa da aprovação do Orçamento como um voto de desconfiança contra o ministro —, o Estatuto Básico atual sòmente impõe sua demissão caso se verifique a formalização adequada da moção. [27]

Conforme notamos, anteriormente, desde o Império, as nossas Constituições consagraram o exame do Orçamento, como meio de contrôle do Legislativo sôbre as diretrizes da política financeira do Govêrno. [28]

À semelhança da grande maioria dos Códigos Fundamentais, vincula a Constituição brasileira o processo orçamentário ao contrôle que deve ser exercido pelo Poder Legislativo, no concernente à manipulação dos dinheiros públicos.

Dentro da sistemática constitucional brasileira, vale assinalar — como ângulos salientes — o fato de que se o Orçamento não fôr enviado à sanção até a data prevista (art. 74), será prorrogado para o exercício seguinte o que estiver em vigor, e a vedação oposta ao estôrno de verbas, a concessão de créditos ilimitados e a abertura, sem autorização legislativa, de crédito especial.

O estôrno de verbas é, como sabemos, a aplicação de uma determinada parcela a objetivo diferente daquele que anteriormente lhe fôra reservado, fraudando, dêste modo, a estrutura financeira e jurídica do Orçamento, através de ato discricionário da Administração.

Outra modalidade de contrôle do Poder Legislativo consiste nas interpelações, nos pedidos de informações e na convocação de ministros.

---

26) Chatelain, *La Novelle Constitution et le Régime Politique de la France*, Éditions Berger-Levrault, Paris, 1959, pág. 117: *"Le Parlement ne peut donc plus paralyser le gouverment par le simple rejet de la loi de finances, ou le simple fait de surseoir à statuer."*

27) Virga, *Diritto Costituzionale*, Edizioni Universitaire, Palermo, 1961, págs. 241/242.

28) Pimenta Bueno, *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, Tipografia J. Villeneuve, Rio, 1857, pág. 85: "Deve pois ser ouvida a Nação, por meio de seus representantes, para que mediante essa garantia seja juiz da necessidade ou conveniência das despesas públicas, da totalidade delas comparada com suas fôrças, para que examine, escolha e prefira depois de acurado estudo os meios de receita menos onerosos".

As formas de interpelação, interrogação e moção são características dos países que adotam o regime parlamentar. Entre nós, ao contrário, são usuais os pedidos de informações e a convocação de ministros para prestar esclarecimentos.

Habitualmente, costuma o Parlamento inglês empregar — como meio de contrôle da atividade governamental e administrativa — as chamadas *questions* (interrogações). Tal é a sua importância que abalizado estudioso do regime político inglês chega a afirmar que elas constituem a verdadeira chave do contrôle legislativo. [29]

Confirmando o destaque que deve ser dado a question, Hood Phillips, após situar sua origem em 1721, na Câmara dos Lordes, acentua também a relevância dessa função do Parlamento, escrevendo que *"the asking of questions is now one of the most important functions of Parliament"*.[30]

As interrogações (*questions*), além de manterem constantemente a Administração em estado de alerta, representam fator de inegável projeção política. Refletem, sob certos aspectos, e em determinado momento, a preocupação da Nação, obrigando o Gabinete a prestar contas à opinião pública.

Na Itália, a inspeção administrativa se processa através de três fases: a do conhecimento, a do juízo e a da providência. A primeira se obtém por intermédio da interrogação; a segunda, se verifica ao ensejo da interpelação, enquanto a terceira se vincula a determinada moção, que pode, inclusive, caso negativa, provocar a demissão do Gabinete. [31]

A Constituição francesa também fornece — como meio de ação do Parlamento sôbre o Govêrno — a arma das interrogações orais ou escritas, sendo aquelas encaminhadas na própria sala das sessões, por um parlamentar, ao Executivo, enquanto estas são publicadas no *Jornal Officiel*. O segundo tipo de interrogação é bastante freqüente, constituindo um processo de contrôle de certo modo eficaz. Mas — elucida Chatelain — não apresenta real importância política. [32] De qualquer maneira se erige numa instituição normal do regime parlamentar. [33]

---

29) Mathiot, ob. cit., págs. 240/241.

30) Hood Phillips, ob. cit., págs. 199/201.

31) Virga, ob. cit., pág. 242. No mesmo sentido — Biscaretti di Ruffia, *Diritto Constituzionale*, Napoli, 1962, 6ª ed., pág. 361; Balladore Palliere, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1963, pág. 253; Pergolesi, *Diritto Costituzionale*, Cedam, 1962, vol. I págs. 550/551.

32) Chatelain, ob. cit., pág. 115.

33) Lidderdale, *Le Parlement Français*, Librairie Armand Colin, 1954, pág. 250.

O contrôle do Legislativo, porém, se faz presente, quando a Assembléia Nacional adota uma moção de censura ou quando desaprova o programa ou uma declaração de política geral do Govêrno, ocasião em que o Primeiro-Ministro deverá apresentar a demissão do Govêrno ao Presidente da República.

O Congresso americano, na sua inspeção administrativa, se prevalece também dos pedidos de informações (*resolutions of inquiry*) visando a obter certos dados, sem recorrer, por isso, à nomeação das chamadas *Comissões Parlamentares de Inquérito*. Considera-se uma relevante prerrogativa o privilégio de interrogar o Govêrno, principalmente quando se tem em vista o fato de o sistema americano impedir que o Congresso possa forçar o comparecimento ao seu recinto dos Secretários do Presidente. De um modo geral, o Executivo tem reconhecido esta prerrogativa do Legislativo, conquanto em algumas oportunidades hajam surgido conflitos com Presidentes que se negaram a transmitir as informações solicitadas. [34]

Na sistemática do Direito Constitucional brasileiro, além dos pedidos de informações encaminhados aos órgãos da Administração Pública, por intermédio das Mesas das Casas Legislativas, consoante os mandamentos dos seus Regimentos Internos, verifica-se também a convocação de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos. Êste contrôle sôbre o Poder Executivo se exerce de duas maneiras: ou o Ministro é convocado especialmente para responder às questões que lhe são propostas, ou comparece, de modo espontâneo, para elucidar os legisladores sôbre problemas ligados à Administração. No primeiro caso, o Ministro que desatende à convocação incorre no crime de responsabilidade previsto na Constituição vigente.

Pode-se dizer que o exercício do direito de investigação no Parlamento inglês remonta à instituição da própria assembléia legislativa, citando-se exemplos de comissões de inquérito que datam do século XIV. Sòmente, porém, depois da Revolução de 1688 — que sedimentou na Inglaterra a prática do govêrno parlamentar — é que tais comissões, postas em funcionamento por ambas as Câmaras, tornaram-se característica peculiar e prerrogativa inerente ao Parlamento britânico. [35] Atualmente, essas Comissões se apresentam sob duas formas: a denominada Comissão Especial (*Select Committee*) e a Comissão Real (*Royal Commission*). [36]

---

34) Bidegain, *El Congresso de Estados Unidos de America*, Depalma, B. Aires, 1950, págs. 169/170; Schwartz, ob. cit., págs. 70-71-72.

35) Furiani, *Le Commissioni Parlamentari d'Inchiesta*, Giuffrè, Editore, Milano, 1954, pág. 107.

36) Observa Hood Phillips, que as Comissões Especiais (*Select Commitees*) incluem: Comissões Especiais para examinar projetos de interêsse público (empregadas raramente), Comissões de Inquérito (largamene substituidas pelas Comissões Reais e Comissões Departamentais). Hood Phillips, ob. cit., pág. 205.

O Parlamento inglês tem usado de modo discreto e liberal êsse instituto, ora com o objetivo de recolher elementos para esclarecer o legislador, ora visando a controlar eficientemente o Poder Executivo.

Calcando suas raízes diretamente na praxe parlamentar britânica, o Congresso dos Estados Unidos da América é, do ponto de vista histórico, a segunda assembléia legislativa do mundo a gozar do direito de investigação. O inquérito parlamentar nos Estados Unidos é anterior à própria Constituição Federal, pois as assembléia das colônias praticavam-no em alguns casos. A investigação congressional é largamente usada nos Estados Unidos. Desde a fundação da República que a conduta da Administração — em seus diferentes aspectos — tem sido motivo de rigoroso contrôle por parte do Legislativo. Em 1792, fazendo prevalecer seu direito de supervisionar o Executivo, a Câmara dos Representantes designou a primeira Comissão de Inquérito de que dão notícia os historiadores da Constituição americana, registrando-se, desde então, um número considerável de investigações pelo Congresso. Consoante o magistério de Binkley e Moss,

"the purpose of such investigation is to ascertain the conduct of the executive branch. Congress scrutizines, studies, and legislates to improve administrative organization and procedures. It can ascertain when the administrator has diverted or even reversed the policy established by statute" [37]

A França e a Itália também consagram, na sua Lei Básica, o instituto da investigação parlamentar. [38]

No Brasil, històricamente, podemos vislumbrar, desde o Império, as origens remotas das Comissões de Inquérito. Segundo o eminente Pimenta Bueno — sem dúvida um dos maiores exegetas da Constituição imperial —, ao interpretar o n.º 9, do art. 15, da Carta Política de 1824, que arrolava entre a atribuições da Assembléia-Geral a de "velar na guarda da Constituição e promover o bem geral da Nação", e após mencionar as diferentes maneiras pelas quais êsse direito de investigação poderia ser pôsto em prática, escreve: "Pode ser também exercido por meio de Comissões, ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira." [39]

A investigação parlamentar só se inicia, porém, entre nós, com a elaboração do Estatuto Político de 1934, obedecendo o art. 86 ao paradigma da famosa Constituição de Weimar.

---

37) Binkley e Moss, ob. cit., pág. 462.

38) Pergolesi, ob. cit., pág. 551; Virga, ob. cit., págs. 244 e segs.; Balladore Pallieri, ob. cit., pág. 253.

39) Pimenta Bueno, ob. cit., pág. 106.

A Carta de 1937 nada disciplinou a respeito da matéria.

A Constituição atual dispôs também sôbre a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito, complementando sua disciplinação através dos dispositivos regimentais das duas Casas Legislativas e da Lei n.º 1.579, de 18-3-1952. Como exemplos de investigações realizadas, tendo por escopo a apuração de fatos derivados de abusos administrativos, podemos citar, entre outros:

1) Resolução n.º 201/1952 — para proceder ao exame da aplicação do Impôsto Sindical, apontando os responsáveis pelos desvios que houver; Resolução n.º 249/1952 — para apurar irregularidades na Carteira de Importação e Exportação do Banco do Brasil; Resolução n. 313/1953 — para efetuar uma ampla investigação no Banco do Brasil, a fim de apurar as transações realizadas entre êste e as emprêsas jornalísticas Érica S. A., Editôra Última Hora e Rádio Clube do Brasil, bem como a quaisquer outras sôbre as quais haja denúncia fundada; Resolução n.º 30/1955 — remete ao Poder Executivo, para estudos, a conclusão a que chegou a CPI, criada para apurar irregularidades praticadas pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem; Resolução n.º 137/1958 — para investigar as acusações formuladas pelo Presidente do Conselho Nacional do Petróleo contra a Administração da Petrobrás.

Por mais morosas e lentas que sejam as Comissões de Inquérito, não se pode duvidar de sua eficiência e importância, pois, se outros méritos lhes fôssem negados, subsistiriam aquêles decorrentes do esclarecimento da opinião pública, através dos depoimentos das testemunhas e indiciados, reveladores dos atos ilegais praticados pela Administração (quando êsse, em particular, tivesse sido o objetivo da investigação). A despeito, por conseguinte, dos defeitos e falhas que se lhes possam apontar, as Comissões de Inquérito são de grande relêvo na supervisão exercida sôbre o Govêrno pelo Poder Legislativo.

O grau maior de contrôle do Poder Legislativo em relação aos atos ilegais do Govêrno atinge, com o denominado crime de responsabilidade, a mais elevada forma de supervisão. Nessa esfera, a gravidade dos desvios de poder praticados pelo Executivo assume dilatadas proporções, face à interdependência mantida, em têrmos altos, pelos órgãos do Estado.

A idéia de responsabilidade está intimamente vinculada ao conceito de democracia; ao processo através do qual é a mesma apurada dá-se o nome de *impeachment*, na terminologia do Direito Constitucional.

A origem do *impeachment* tem suas raízes fincadas no solo britânico, onde surgiu, pela primeira vez, de modo indeciso, aplicado, em 1376, contra os Ministros de Eduardo e, logo em seguida, em 1386, contra o Duque de Suffolk, Ministro de Ricardo. Criado, pois, no século XIV, êste processo, que não é mais usado na Inglaterra desde 1805 — com a acusação de Lord Melville —, consistia no julgamento, pela Câmara dos Lordes, dos Ministros denunciados pela

Câmara dos Comuns, funcionando a primeira com jurisdição plena, isto é, aplicando as penas que bem lhe aprouvesse. [40] Êste instituto era um poderoso instrumento usado na luta contra os abusos do Executivo. Atualmente, está em decadência, devido ao contrôle da responsabilidade ministerial.

Da Grã-Bretanha passou o *impeachment* para os Estados Unidos. Adotado por algumas colônias, introduziram-no os *framers* na Constituição de 1787, como uma salvaguarda necessária contra o exercício arbitrário do poder.

Entre os mais notáveis processos de *impeachment* figuram: o do Senador Blount, do Tennessee (1797-1799); o de Andrew Johnson, Presidente dos Estados Unidos (1868); o de Belknap, Secretário da Guerra (1876). Em todos êles os acusados foram absolvidos.

Tanto a França e a Itália, como, em geral, os regimes parlamentares da Europa, acolhem também o processo, a despeito de sua inoperância face à latente responsabilidade ministerial.

No Brasil, o instituto é conhecido desde a Constituição imperial, embora não apresentasse as características consagradas nas constituições republicanas. Conferindo índole exclusivamente política ao processo do *impeachment* (repelindo, portanto, o modêlo inglês, para filiar-se ao americano), o atual Estatuto Básico prevê, entre os crimes de responsabilidade, o atentado contra a guarda e o legal emprêgo dos dinheiros públicos, a lei orçamentária, a probidade na administração. Êsses delitos são disciplinados em lei especial — Lei n.º 1.079 — que dispõe sôbre as normas de processo e julgamento.

A experiência brasileira demonstra que o Supremo Tribunal Federal tem negado, sistemàticamente, imiscuir-se em processos de responsabilidade, recusando-se a revisar decisões políticas do Congresso. Inúmeros arestos dão conta dêsse entendimento da nossa mais alta Côrte de Justiça.

Assinale-se que, em raras oportunidades, tem sido usada, ou, pelo menos, tentada a aplicação do *impeachment* no Brasil, por motivos sérios e fundados, sem que a questão política (no seu sentido mais pejorativo) não constituísse a razão principal da imputação.

Em linhas gerais — no seu aspecto panorâmico — são êstes os meios de que dispõe o Legislativo para exercer certo contrôle sôbre o Executivo. Estudamo-los de modo amplo, sem descer a detalhes que se não coadunariam com trabalho desta natureza.

O mais importante, sem dúvida, é verificar que o Poder Legislativo — assim como o Poder Judiciário — pode valer-se, em determinadas circuns-

---

40) Mathiot, ob. cit., pág. 205; Adams, ob. cit., pág. 208.

tâncias, de armas poderosas capazes de deter, senão neutralizar, com êxito, os excessos de poder traduzidos nos atos ilegais do Govêrno. E que, mesmo diante das necessidades absorventes da Administração, ditadas pelo mundo contemporâneo — onde o poder do Estado se torna flagrantemente avassalador —, devemos aspirar a êsse contrôle mantido pelo Legislativo, pois a democracia só poderá subsistir e predominar nas terras em que o progresso material possa corresponder, na razão direta, à responsabilidade moral.