



**Este item** está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

**Você tem o direito de:**

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

**De acordo com os termos seguintes:**

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This item** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

**You are free to:**

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

**Under the following terms:**

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

# Valor e papel do Congresso

JOSÉ CARLOS BRANDI ALEIXO

Ph.D. Professor da Universidade de  
Brasília

## SUMÁRIO

- I. Importância e natureza da separação dos Poderes
- II. Diferenças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo
- III. As numerosas funções do Congresso: legitimação do sistema político; mediação entre o eleitorado e a burocracia; recrutamento, tirocínio e campo de ação de líderes políticos; fórum de debates nacionais; educação e informação do povo; fiscalização do governo; comissões parlamentares de Inquérito
- IV. Considerações finais
- V. Bibliografia citada

### I. Importância e natureza da separação de Poderes

Sabidamente não se pode escrever a história das conquistas democráticas sem a inclusão de importante capítulo sobre o Parlamento. Sua ascensão ou restauração coincide geralmente com o declínio do absolutismo em suas diversas formas. A Magna Carta de 1215 foi um passo importante na limitação dos poderes reais. Através da Revolução Gloriosa de 1688 sobre o trono inglês o Rei Guilherme. O novo governo, fundamentado no consen-

timento do povo, reservou ao Parlamento lugar do maior destaque. JOHN LOCKE, considerado o pai do liberalismo e defensor do novo regime, preconizou a supremacia do Poder Legislativo. Atribuiu-lhe a função de governar por meio de leis estabelecidas e promulgadas igualmente válidas para todos os cidadãos (1). O Barão de MONTESQUIEU, em seu famoso Livro XI, de *Do Espírito das Leis*, viu na divisão dos Poderes a explicação para maior liberdade política reinante na época, na Inglaterra. Diz ele:

“A experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar dele, vai até onde encontrar limites. . . Para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder. . . Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos” (2).

Em 1776 são representantes dos Estados Unidos que, em nome dos direitos inerentes e inalienáveis à vida, à liberdade e à busca de felicidade, rompem com a Inglaterra de Jorge III, e na cidade de Filadélfia proclamam a independência. A Constituição dos Estados Unidos, em vigor a partir de 4 de março de 1789, dedica o primeiro de seus sete artigos ao Poder Legislativo. A primeira Constituição brasileira, de 25 de março de 1824, trata do Poder Legislativo em seu Título IV, depois de falar no Título anterior dos Poderes e Representação Nacional. Ai se lê:

“A divisão e harmonia dos Poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece” (art. 9º) e: “Os Poderes políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Judicial” (art. 10).

Na América de língua castelhana SIMÓN BOLÍVAR reservou lugar de grande relevo ao Poder Legislativo na Constituição que preparou, em 1825, para a República que o homenageou ao adotar o nome de Bolívia. O título de Majestade foi, na primeira metade do século XIX, dispensado, muitas vezes ao Congresso, na América hispânica.

(1) LOCKE, John, *Segundo Tratado*. C. XI, n.º 142. No n.º 144 do Capítulo XII escreve o mesmo autor: “Todavia, como as leis elaboradas imediatamente e em prazo curto têm força constante e duradoura, precisando para isso de perpétua execução e assistência, torna-se necessária a existência de um Poder permanente que acompanhe a execução das leis que se elaboram e ficam em vigor. E, desse modo, os Poderes Legislativos e Executivos ficam frequentemente separados.”

(2) MONTESQUIEU, Barão de. *Do Espírito das Leis*. Livro XI, Cap. VI. PAULO BONAVIDES afirma ter o Senhor da La Brède cometido equívoco quando pretendeu haver na Inglaterra de seu tempo separação de Poderes. Acrescenta, porém, que: “se erro houve, esse erro há de ter sido fecundo, visto que enriqueceu o constitucionalismo europeu de seu instrumento mais poderoso e mais rígido de proteção e garantia das liberdades individuais, a saber, a separação de Poderes”. *Ciência Política*. Rio de Janeiro. Fundação Getúlio Vargas, 1974, p. 149, 2.ª edição.

Esta diversidade de Poderes é pois fundamental para a melhor defesa dos direitos dos cidadãos. Ela é uma resposta à observação do liberal inglês LORD ACTON: "Todo poder corrompe e o poder absoluto corrompe absolutamente." Não se trata, pois, de divisão de trabalho como ocorre em outros organismos sociais, mas de um sistema de controles e contrapesos, de "checks an balances", destinado a conter abusos que, na história, muito freqüentemente, foram perpetrados por detentores discricionários do Poder Executivo.

Vale, porém, ressaltar que nem mesmo no texto clássico de CHARLES LOUIS DE SECONDAT se preconiza uma divisão rígida e estanque dos Poderes. Observou a propósito JAMES MADISON:

"Destes fatos, pelos quais MONTESQUIEU se orientou, pode inferir-se claramente que, ao dizer "que não pode haver liberdade quando os Poderes Legislativo e Executivo estão reunidos na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistrados", ou "se o Poder de julgar não estiver separado dos Poderes Legislativo e Executivo", não queria dizer que estes departamentos não devem exercer qualquer **atuação parcial** nos atos uns dos outros ou qualquer **controle** sobre esses atos. O que ele quer dizer, como as suas próprias palavras significam, e ainda mais concludentemente segundo o exemplo que tinha sob os olhos, não importa em nada mais do que isto — onde **todo** o poder de um departamento é exercido pelas mesmas mãos que possuem **todo** o poder de outro departamento, subvertem-se os princípios fundamentais da Constituição livre.

Tal o caso na Constituição por ele examinada se o rei, que é o único magistrado executivo, houvesse igualmente possuído inteiro poder legislativo ou a suprema ministração da justiça; ou se o corpo legislativo inteiro possuísse o poder judiciário supremo" (3).

Pode haver, pois, benéfica interpenetração dos Poderes. São exemplos de atribuições executivas do Parlamento: aprovação de tratados, apreciação de indicações de nomes de embaixadores, ministros etc. Ao Parlamento cabe também atuação direta ou indireta na área do Judiciário (4): impedimento de autoridades governamentais, determinação do número dos membros dos Tribunais, fixação de suas despesas e vencimentos, anistia etc. Por sua vez o Poder Legislativo é, de alguma forma, partilhado pelo Executivo quando este veta projetos de leis, encaminha ao Congresso projetos de leis ou até mesmo emite decretos-leis. Os magistrados exercem funções legislativas quando decidem sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das leis.

(3) MADISON, James. *Sobre a Constituição dos Estados Unidos*. São Paulo, IBRASA, 1964, p. 58.

(4) Diz o art. 42 da atual Constituição do Brasil: "Compete privativamente ao Senado Federal: I — julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II — processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade". . .

A independência e harmonia dos Poderes está afirmada na Magna Carta do Brasil (5). É idéia também presente em outras Constituições. Contudo cabe ressaltar que o relacionamento entre os Poderes é muito dinâmico e variável. As mudanças podem inclusive significar passagem do presidencialismo ao parlamentarismo, e vice-versa, ou o estabelecimento de outras formas de governo. JOSÉ BATLLE Y ORDÓÑEZ atribuiu a instabilidade política do Uruguai no século XIX particularmente à hipertrofia dos poderes do Presidente da República e às fraudes eleitorais. A Presidência, em razão de sua excessiva preponderância, era cobiçada por muitos cidadãos impacientes que não titubeavam em conspirar para ocupá-la. As manipulações dos votos explicavam as revoltas dos que se sentiam prejudicados pelos resultados dos pleitos. Neste contexto o líder uruguaio promulgou e introduziu sistema de eleições mais honestas e a forma colegiada de governo com vários membros, mais tarde até mesmo da Oposição, compondo o Poder Executivo. Estas e outras medidas contribuíram para longos períodos de estabilidade democrática no país.

A história ensina-nos, outrossim, que mesmo sem alteração do texto constitucional a distribuição de forças entre os Poderes sofre modificações significativas. Os Estados Unidos oferecem a este respeito exemplos elucidativos. O Juiz John Marshall, através de sua sentença no caso de "Marbury versus Madison", fortaleceu a Corte Suprema e estabeleceu o princípio da "judicial review", que lhe permitia decidir da constitucionalidade ou não de leis elaboradas pelo Congresso (6). Comenta-se que nos Estados Unidos o Executivo ampliou seu campo de ação particularmente nos períodos presidenciais de Andrew Jackson eleito em 1828, Abraham Lincoln eleito em 1861 e Franklin Delano Roosevelt (1933-1945). Diversamente, a força do Congresso foi grande no início da independência, logo após a guerra civil e no período imediato ao escândalo de Watergate que provocou a renúncia de Richard Nixon.

As crises econômicas podem abalar profundamente as instituições políticas e acarretar o crescimento do Executivo e a marginalização ou, até mesmo, o fechamento do Congresso. A grande depressão de 1929 ilustra bem a matéria. Em consequência dela o Parlamento muito se debilitou em vários países da América Latina. Com a vitória da Revolução de 1930, o Palácio Tiradentes deixou de funcionar de outubro daquele ano até novembro de 1933. Com ou sem crises econômicas, os autores de regimes totalitários ou autoritários permitem ou até promovem certa intranquilidade social para pretextar a necessidade de aumentar os próprios poderes. Com estes propósitos os nazistas incendiaram, na noite de 27 de fevereiro de 1933, o Reichstag (Câmara Baixa), atribuíram a violência aos adversários políticos e anularam garantias antigas de liberdade. No Brasil foi também em clima artificialmente conturbado que o Presidente Getúlio Vargas fechou o Congresso em 10 de novembro de 1937 e assim o manteve até a queda

(5) CUSHMAN, Robert E. *Leading Constitutional Decisions*. New York, Appleton-Century-Crofts, 1964, 12.ª ed., pp. 323-331.

(6) Reza o art. 6.º da Constituição do Brasil: "São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

do Estado Novo em 1945. Ele ressurgiu com particular vigor após o pleito de 2 de dezembro de 45. O Marechal Eurico Gaspar Dutra, eleito nesta data para um período de seis anos, concordou com a redução de seu mandato em um ano, de acordo com o art. 82 da Constituição de 18 de setembro de 1946.

No período de 1961 a 1964 o País experimentou um parlamentarismo híbrido e um retorno precipitado ao presidencialismo. Este último fato, porém, não impediu o agravamento das tensões sociais. Com a implantação de novo governo em 1964, o Congresso veio a sofrer importantes restrições resultantes em particular dos Atos Institucionais. Outras foram incluídas no texto da Constituição de 1967. São exemplos: o estabelecimento de períodos máximos para a votação de determinados projetos de lei do Executivo e a possível aprovação sua por decurso de prazo; proibição de aumento de despesas orçamentárias; faculdade reservada ao Executivo de editar decretos-lei em questões urgentes de finanças públicas e segurança. Com a abolição do Ato Institucional nº 5 e outras alterações da Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, cresceu o espaço de atuação do Congresso. Pode-se falar de uma tendência atualmente no sentido da recuperação ou criação de maiores prerrogativas do Parlamento. Em palestra pronunciada na Escola Superior de Guerra, em 16 de junho de 1981, o então Presidente da Câmara, Deputado Nelson Marchezan, a propósito do tema das prerrogativas, mencionou os seguintes pontos:

- “— autoconvocação do Congresso (art. 29, § 1º, alínea b);
- autonomia administrativa das Casas do Congresso (art. 30);
- inviolabilidade (art. 32);
- apreciação dos projetos sujeitos a prazo solicitado pelo Poder Executivo ou pela Constituição — decurso de prazo (arts. 51, § 3º — 55, § 2º — 59, § 4º);
- reexame da faculdade de editar decretos-leis que tratem matéria tributária ou que criem ou extingam cargos públicos e fixem vencimentos dos servidores da União (art. 55); e
- reexame de disposições sobre votação e deliberação de veto presidencial”<sup>(7)</sup>.

Não pode haver fórmula rígida válida sempre para exata distribuição de atribuições entre os Poderes. Quando qualquer deles amplia o seu espaço e o ocupa de forma sábia e satisfatória, o povo pode endossar as mudanças com o seu voto, como aconteceu com a reeleição de Franklin Delano Roosevelt em 1936, 1940 e 1944. Em última instância, cabe ao povo soberano, de quem emana todo o poder em cujo nome todo poder é exercido<sup>(8)</sup>, sobretudo através do veredicto das urnas, aprovar ou não possíveis novos rumos na vida pública do país.

(7) MARCHEZAN, Nelson. *Conjuntura Política Nacional. O Poder Legislativo. Segurança e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, XXXII (193): 21, 1983.

(8) Art. 1º, § 1º, da Constituição do Brasil.

## II. Diferenças entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo

A organização do Executivo lembra a figura da pirâmide. Fundamenta-se na hierarquia, na disciplina e na rotina. No Legislativo, a base organizacional é a igualdade, e a dinâmica de funcionamento é a transigência, o diálogo e o acordo. O mais das vezes, o Congresso atua sem a premência do tempo e, conseqüentemente, pode melhor antecipar problemas e propor novas alternativas e diretrizes. É lógico que possa haver no Executivo maior unidade de comando e de ação. O Presidente da República, no ápice da hierarquia, escolhe seus auxiliares diretos que são demissíveis *ad nutum*. Dispõe ele de numerosos assessores e de abundantes canais de informação. O Congresso reúne elevado número de membros, cerca de 550 atualmente no Brasil, divididos entre Situação e Oposição. Seu processo de tomada de decisões é compreensivelmente mais moroso. O contraditório é da natureza do Parlamento. Os debates podem ser verdadeira seiva fecundante e podem ensejar visão mais ampla dos problemas estudados e dar soluções a serem adotadas.

Distingue-se o Parlamento pela natureza eminentemente coletiva e aberta de sua ação. No Executivo, o mais das vezes, o que se torna público é a decisão; no Legislativo, pública é a deliberação, o debate e a decisão.

Disse a respeito PEDRO ALEIXO:

“A diversidade dos processos de funcionamento dos três Poderes permite que os defeitos do Legislativo se revelem à primeira vista. Enquanto a elaboração dos atos do Executivo e as decisões judiciárias se fazem na intimidade dos gabinetes, os projetos de leis se discutem e se votam às vezes em debates apaixonados, publicamente. A observadores superficiais ou a censores maliciosos pode parecer que só interesses subalternos influem na aprovação das proposições legislativas. Os mesmos interesses subalternos podem também ser vislumbrados no comportamento dos que exercem os demais Poderes, seja o Executivo, seja o Judiciário” (9).

Geralmente o Executivo dispõe de maiores recursos materiais e meios financeiros para levar a cabo a sua tarefa. O Congresso Nacional, para seu melhor desempenho, necessita de condições propícias de trabalho. É natural que cresça proporcionalmente ao número de parlamentares e às crescentes responsabilidades o total de funcionários das duas Câmaras. Como seus trabalhos estão mais expostos ao conhecimento do público, pode parecer aos menos avisados que suas despesas sejam muito elevadas. Cabe salientar, porém, que elas não correspondem sequer a 1% do Orçamento da União (10).

(9) Discurso em defesa do Congresso Nacional. Dia 31-5-1962. Anais da Câmara dos Deputados, 1972, vol. 9.º, pp. 432-445.

(10) Lê-se no artigo “Só há limitações” de O Estado de S. Paulo, de 21 de outubro de 1978, à página 4: “A manutenção do Congresso representa 0,6% do orçamento da União, incluindo o Tribunal de Contas da União, que é considerado órgão auxiliar do Poder Legislativo. Em 1979, para uma despesa prevista de Cr\$ 569.779.500.000,00 no total geral da administração do País, Câmara, Senado e TCU custarão apenas Cr\$ 3.435.700.000,00, muito menos do que o valor de um maço de cigarro para cada brasileiro, conforme repete sempre o Deputado José Bonifácio.”

### III. As numerosas funções do Congresso

Tradicionalmente e até mesmo na terminologia consagrada pelo uso, o Congresso está associado com a idéia de Poder Legislativo. Já se viu, porém, que esta não é atividade sua exclusiva, sobretudo no mundo moderno. Por outro lado, há numerosos outros campos em que a atuação do Parlamento se reveste da maior importância.

#### --- Legitimação do sistema político

Os pleitos indicam a preferência do povo entre os candidatos a postos executivos tais como os de prefeitos, governadores e muitas vezes presidentes da república. As urnas manifestam também os desejos dos eleitores na composição do Parlamento. E a este cabe, de maneira particular, legitimar o sistema político. Estabelece as regras de convivência democrática segundo as quais cabe às majorias governar, mas ouvidas as minorias. Estas regras preceituam eleições periódicas e livres de maneira que Partidos minoritários de hoje poderão ser majoritários amanhã, e vice-versa. A inexistência do Parlamento priva as oposições de um instrumento legal de crítica ao governo e freqüentemente contribui para que este seja ou mantido ou derrubado pela força. Em um sistema democrático de Parlamento atuante a contestação ao regime é enfraquecida e a resistência a ela facilitada. Ele contribui para a consolidação, a tranqüilidade das instituições públicas e particularmente para o reconhecimento e a proteção dos direitos humanos.

Cabe ressaltar que a representação difere do mandato privado e por isso não é imperativa. O Parlamento é expressão do povo, no conjunto dos seus membros. Nenhum Deputado ou grupo de Deputados pode pretender o direito de falar em nome de todo o povo com a exclusão de colegas seus de mandato. O povo não aliena sua soberania quando escolhe os componentes do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Mas compete a eles o exercício das funções previamente catalogadas e delimitadas em diplomas jurídicos. Em assim sendo, careceria de sentido pretender que o povo deva exercer direta ou concomitantemente as funções delegadas. Embora haja em alguns países mecanismos constitucionais de *recall* ou de *abreviação do mandato* dos governantes, é através de eleições periódicas que ao povo cabe manter ou alterar os rumos do país e inclusive a extensão da delegação de poderes. O Parlamento é assim expressão da vontade popular e base da legitimidade do sistema.

#### — Mediação entre o eleitorado e a burocracia

Em um sistema aberto é necessário o diálogo amplo entre os parlamentares e os vários escalões do governo. Este diálogo não ocorre apenas quando ministros de Estado comparecem às Comissões ou mesmo ao plenário para informar suas atividades e responder às objeções e perguntas. Ele se processa através de correspondência e entrevistas pessoais que ajudam os governantes a acompanhar o processo político e sentir melhor as reivindicações e aspirações grandes ou pequenas dos cidadãos.

### — Recrutamento, tirocínio e campo de ação de líderes políticos

As Vereanças, as Assembléias Legislativas e o Congresso são escolas permanentes de política. Seus membros adquirem maior conhecimento dos problemas nos âmbitos dos Municípios, dos Estados e do País. A diversidade de procedência, de ideologias, de profissões contribui para uma visão mais ampla dos problemas. Isto é particularmente válido no Congresso Nacional. Muitos de seus componentes adquiriram a maior experiência e saber e passaram posteriormente às funções de governadores, ministros, magistrados e presidentes da república. Outrossim, é verdade que após o exercício de cargos executivos e judiciários muitos regressam ao Parlamento ou nele entram.

### — Fórum de debates nacionais

Cabe ao Parlamento exercer controle em torno das opções básicas do governo no que toca particularmente às políticas econômicas, financeiras e sociais. Como órgão típico da representação popular, espelho da multiplicidade dos interesses nacionais, o Congresso, através da maioria de seus membros, pode vetar propostas do Executivo ou encaminhar a ele as de sua iniciativa. A presença das minorias permite que diversos ângulos de um problema sejam conhecidos. O debate pode até não alterar a votação corrente, mas pode influenciar a atitude do Executivo em relação a futuros projetos legislativos, assim como a urgência na implementação dos projetos já aprovados. O Parlamento funciona como caixa de ressonância dos problemas do País, levando-o a tomar conhecimento deles, mesmo quando se refiram a pequenas minorias ou rincões isolados do território nacional.

Escreveu o falecido Deputado DJALMA MARINHO:

“A tarefa do Poder Legislativo é basicamente política. Tem por escopo, pelo livre debate, obter diante de cada problema uma diretriz que leve em conta os diferentes interesses em conflito diante das opções possíveis, procurando sintonizá-las com as preferências mais gerais de toda a Nação. A sua especificidade funcional reside na procura desse compromisso, na criação de uma atmosfera em que os contrários possam fazer-se ouvir, exprimir e influir” (11).

### — Educação e informação do povo

Cabe ao Parlamento ajudar a população a entender o funcionamento do sistema político e mostrar sua capacidade e sua maneira de equacionar e resolver os problemas. As duas Casas do Congresso, com suas publicações e o tempo a elas reservado na *Voz do Brasil*, informam o País sobre sua própria atuação. Há também estágios de universitários que permitem a estes melhor conhecimento do Congresso. WOODROW WILSON, mais tarde Presidente dos Estados Unidos, disse em 1884: “mais importante ainda que legislar é

(11) O Valor do Parlamento. Discurso de 3-5-1973. Djalma Marinho. Perfil Parlamentares. Brasília — Câmara dos Deputados — 1982, p. 60.

instruir e orientar o público sobre assuntos políticos que devem ser comunicados por um órgão que discute abertamente todas as questões de interesse nacional” (12).

#### — Fiscalização do governo

Importante é também o papel de fiscalização geral do governo, de sua gestão financeira, incluída a Administração Indireta. Nesta tarefa, sua atuação deve ser complementada com o trabalho do Tribunal de Contas da União. A crítica pode corrigir erros e impedir sua repetição no futuro. Dizem a propósito TEOTÔNIO VILELA e RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHAES:

“A missão fundamental cometida aos Paramentos modernos consiste no exercício do controle político sobre os atos do Poder Executivo. Este controle se manifesta através de estímulos, restrições, apoio e veto, e se destina a submeter a ação do Poder Executivo, necessariamente dinâmico, ao crivo fiscalizador do órgão de representação popular.

O objetivo do controle — que se há de exercer sem facciosismo, na busca comum de soluções para os problemas que desafiam a argúcia dos homens de Estado — é a formulação de políticas que a Nação sancione pela sua representação global, exprimindo a sua adesão às orientações adotadas” (13).

Preconizam os mesmos autores um mecanismo de interação entre os dois Poderes na elaboração dos planos do governo para que estes recebam o endosso da representação popular (14).

#### — Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

A informação obtida de fontes exteriores ao Congresso nem sempre é suficiente. Para o múnus de elaborar leis e de fiscalizar sua fiel implementação necessita o Congresso do poder de intimar testemunhas e abrir inquéritos. O conhecimento dos fatos é importante salvaguarda não só contra a possível corrupção oficial, o desperdício, a ineficiência e a rigidez da burocracia mas também contra a malversação particular. O Senador William Fulbright considera o poder de investigar “talvez o mais necessário de todos os poderes subjacentes à função legislativa. O poder de investigar provê o Legislativo de olhos e ouvidos e de um mecanismo pensante” (15). Naturalmente, não se pode condenar o poder de investigar por seus possíveis

(12) Apud MARCHEZAN, Nelson. *Conjuntura Política Nacional. O Poder Legislativo. Segurança e Desenvolvimento*. Rio de Janeiro. Ano XXXII, n.º 193, p. 21.

(13) *Projeto Brasil*. Brasília. Senado Federal, 1978, p. 60.

(14) *Idem*. *Ibidem*, p. 61.

(15) Citado por Pedro Aleixo: CPI para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPES. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília. Seção I, 14-12-1963, p. 9938. A parte introdutória deste Parecer foi também publicada em: *O Poder Legislativo*, 3. Legislativo e Executivo. Brasília. Fundação Petrólio Portella — MJ — Fundação Milton Campos, 1961, pp. 119-134.

excessos. Seria como proscrever a liberdade de imprensa pelos excessos de alguns jornais.

**Observa LAUDO DE CAMARGOS:**

“Agindo, pois, dentro de sua competência e na elucidação de fatos determinados, nada se poderá aduzir contra a Comissão, que formula simplesmente conclusões e não profere sentenças de âmbito do Judiciário; tampouco cerceia a ação do Executivo cuja administração somente assiste e auxilia a certa colheita de dados, para um exato pronunciamento, todo da alçada própria do investigador.

A separação continua existindo entre os Poderes da soberania nacional e a harmonia a reinar entre eles, por via de uma, como que, cooperação indireta, visando ao êxito da missão perscrutadora” (16).

A importância do instituto de investigação parlamentar cresceu com a maior intervenção do Estado na vida econômica e social do País. Já não vigora mais o antigo princípio do liberalismo clássico: “O governo que governa menos governa melhor.” Aceita-se a necessidade de legislação sobre variada gama de matérias. Conseqüentemente cabe ao Congresso crescente responsabilidade de investigar sobre estas diversas áreas da atividade humana.

**Sobre o tema assim se expressou PEDRO ALEIXO:**

“Entre nós as Comissões Parlamentares de Inquérito atravessam ainda período de fixação. Suas prerrogativas são reconhecidas, mas ainda não se delinearão, em definitivo, os limites de sua atuação, nem o próprio Congresso se capacitou do papel que podem desempenhar no cumprimento da tarefa legislativa.

Não se compreendeu ainda que a valorização das Comissões de Inquérito é a valorização do Congresso; e sua participação mais ativa na obra do governo, pela informação exata, que pode colher, por si mesmo, da realidade social do País. A esse interesse devem ceder as demais preocupações.

Nossa tradição, nesse campo, é ainda modesta. E vem resumida no estudo de Aguinaldo Costa Pereira que merece ser completado. É verdade que as conclusões de nossas Comissões de Inquérito não chegam, na maioria das vezes, à efetividade. Explica-se: têm tido elas o caráter de investigação para apuração de irregularidades (caráter penal), e a efetivação das medidas propostas tem dependido da ação de outras autoridades, estranhas aos seus quadros.

(16) *Revista Forense*. Rio de Janeiro, v. 151, p. 8. Apud ALEIXO, Pedro. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. In: *O Poder Legislativo e Executivo*. Fundação Petrólio Portella e Fundação Milton Campos: 1981, p. 122, e *Diário do Congresso Nacional*. Brasília. Seção I, 14-12-1963, p. 9933.

Há, porém, a direção mais profícua a ser tomada: a da investigação com o propósito legislativo, que deve informar-lhe as atividades e da qual podem fluir consideráveis benefícios para o regime.

Basta, para isso, que nossa experiência em Comissões de Inquérito sirva à elaboração de leis objetivando regular as relações ou ações investigadas" (17).

### Considerações finais

As considerações anteriores ressaltam o extraordinário valor do Congresso particularmente para o estabelecimento e manutenção do regime democrático. Este requer a separação dos Poderes sem a qual os direitos dos cidadãos dificilmente estão assegurados (18).

O Congresso prestou no passado e continua prestando ao País serviços da maior relevância. Ele contribuiu para mudanças importantes como a abolição da escravatura e a proclamação da República. Conseguiu ele superar muitas das crises do Executivo como, a mero título de exemplo, aquelas relacionadas com o suicídio de 1954, a renúncia de 1961 e as vicissitudes de 1964.

Pelo contrário, sem o Congresso as liberdades políticas sofrem profundos cerceios. Isto aconteceu particularmente no período sombrio do Estado Novo. Foi também durante recesso forçado do Parlamento que o Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, violou os arts. 79 e 80 da Magna Carta, de 1967, referentes à eventual substituição e sucessão do Presidente da República.

Nenhum dos Poderes tem o monopólio dos acertos ou erros. Se pode haver parlamentares capazes de subordinar o interesse geral ao interesse de grupos e facções, também os componentes do Executivo e Judiciário estão sujeitos a incorrer nas mesmas faltas.

O melhor desempenho do Congresso depende, em grande parte, do grau de civismo de seus membros. Como estes são eleitos pelo povo, cabe a este a responsabilidade de sufragar candidatos que, por seus predicados intelectuais, sociais e morais, possam elaborar ou aprovar leis sábias, fustigar toda forma de corrupção e fortalecer a confiança de todos nos destinos do País.

(17) ALEIXO, Pedro. Introdução do Parecer, em dezembro de 1963, na Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPES. Diário do Congresso Nacional. Brasília, Seção I, 14-12-1963, p. 9940.

(18) A Declaração de Santiago do Chile da 5.ª Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, de 1959, apresenta importante caracterização de democracia representativa. No primeiro de oito pontos afirma que "o princípio de governo da lei deveria ser garantido pela separação dos Poderes e pelo controle dos atos governamentais por competentes órgãos de Estado." *The Inter-American System. Its Development and Strengthening*. Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, Inc. 1966. p. 371.

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- 1 — ALEIXO, Pedro. Comissão Parlamentar de Inquérito para apurar fatos relacionados com o IBAD e o IPES. **Diário do Congresso Nacional**. Brasília, Seção I, 14 de dezembro de 1963, pp. 9937-9962. A introdução foi publicada também em: POLETTI, Ronaldo (org.). **O Poder Legislativo**. 3. **Legislativo e Executivo**. Brasília. Fundação Petrônio Portella. M. G. Fundação Milton Campos. 1981, pp. 119-134.
- 2 — Discurso em defesa do Congresso Nacional. 31-5-1962. **Anais da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1962, v. 9, pp. 432-445. Publicado também em ALEIXO, José Carlos e CHAGAS, Carlos, **Pedro Aleixo. Testemunhos e Lições**. Brasília. Senado Federal, 1976, pp. 167-192.
- 3 — BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1974, 2ª ed.
- 4 — CUSMAN, Roberto E. **Leading Constitutional Decisions**. New York, Appleton — Century Crofts, 1964, 12th Ed.
- 5 — Inter-American Institute of International Legal Studies. **The Inter-American System. Its Development and Strengthening**. Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, Inc. 1966.
- 6 — LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo, Abril S.A. 1973. Título original: Concerning Civil Government, Second Essay.
- 7 — MADISON, James; HAMILTON, Alexander e JAY, John. **Sobre a Constituição dos Estados Unidos**. São Paulo, IBRASA, 1964. Título original: Hamilton, Madison, Jay — On the Constitution.
- 8 — MARCHEZAN, Nelson. Conjuntura Política Nacional. O Poder Legislativo. **Segurança e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, XXXII (193): 19-23.
- 9 — MARINHO, Djalma. O valor do Parlamento. Discurso de 3 de maio de 1973. **Perfis Parlamentares**. Brasília. Câmara dos Deputados, 1982, pp. 57-63.
- 10 — MONTESQUIEU, Barão de. **Do Espírito das Leis**. São Paulo, Abril S.A. 1973. Título original De l'Esprit des Lois, ou du report que les lois doivent avoir avec la constitution de chaque gouvernement, les moeurs, le climat, la religion, le commerce etc.
- 11 — **Só há limitações. O Estado de S. Paulo**. São Paulo, 29 de outubro de 1978, p. 4.
- 12 — VILELA, Teotônio e MAGALHAES, Rafael de A. **Projeto Brasil**. Brasília, Senado Federal, 1978.