



# A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO: CONCEITO E MATERIALIZAÇÃO



**Ronaldo Quintanilha da Silva**

Mestre em Poder Legislativo pelo Cefor/Câmara dos Deputados. Especialista em Orçamento Público pelo ISC/TCU. Analista Legislativo da CD, já foi Auditor do TCU, da CGU e militar do Exército Brasileiro. Possui graduação em Gestão Pública pelo Centro Universitário de Maringá - UniCesumar. Leciona na CD e nos treinamentos para órgãos da Administração Pública.

## Introdução<sup>1 2</sup>

A abordagem teórica aqui empreendida contribui com discussão acerca da função de fiscalização parlamentar, cuja dedicação por parte de estudiosos gerou importantes pesquisas, mas que representam apenas a ponta de um iceberg. Há um vasto campo de investigação submerso. Assim, apresentam-se a conceituação da função de controle e a sua materialização por meio de instrumentos de fiscalização e controle (control tools) utilizados pelos integrantes do Congresso Nacional.

O Poder Legislativo, além de sua função de legislar, tem a função típica de exercer o controle e a fiscalização das atividades do Poder Executivo. A função de legislar sem dúvida ocupa lugar de destaque no conjunto de atividades congressuais. Os conflitos surgem no seio da sociedade e o Parlamento busca resolvê-los por intermédio do exercício de criar comandos legais. O Brasil, país continental com milhões de cidadãos, optou pelo sistema democrático, por intermédio de representantes eleitos, os quais são responsáveis pelas escolhas públicas. Do mesmo modo, cabe a eles a fiscalização relacionada às atividades de outro poder. Geralmente, a lei resulta em políticas públicas e comandos de execução por parte da Administração Pública, cabendo ao Parlamento o ato de vigilância.

A democracia pressupõe a existência de controle, logo, a atividade de legislar precisa ser acompanhada de verificações acerca dos propósitos e resultados. A tripartição de poderes implica a fiscalização mútua entre

1 Artigo teve por base a Dissertação de Mestrado em Poder Legislativo, cujo título é "Accountability Horizontal: a fiscalização parlamentar exercida pela Câmara dos Deputados na 55ª Legislatura", promovido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara (Cefor/CD). Defendida em 31 de julho de 2020. Orientador: Prof. Dr. João Luiz Marciano. Banca: Prof. Dra. Ana Regina Vilar Peres Amaral e Prof. Dr. Nivaldo Adão Ferreira Júnior.

2 Agradeço gentilmente a revisão e as sugestões apresentadas pelos integrantes da estreatante e muito promissora Revista IELP de Estudos Legislativos e Políticas Públicas.

eles, para a preservação das competências e a promoção de condições adequadas de realização das respectivas atividades fins, tendo como orientação o interesse público. A produção de leis, apesar de mais visível, assim como a representação, não são as únicas atividades relevantes do Poder Legislativo. De igual importância é a tarefa de fiscalização e controle. Na verdade, o Parlamento, na condição de representante do povo, legisla e controla o poder político, e legitima democraticamente o poder, mediante o exercício dessas funções (PESSANHA, 2009).

Vale ressaltar que o controle parlamentar é uma peça central da arquitetura democrática. Com ele se procura evitar que a vontade dos legisladores seja desvirtuada, pelo Executivo ou pela burocracia, no momento de ser colocada em prática. Em outras palavras, trata-se de assegurar que as decisões dos representantes sejam corretamente implementadas, ou seja, em consonância com os anseios dos cidadãos (LLANOS; MUSTAPIC, 2005).

Tal controle é dividido pela doutrina em vertical e horizontal, o primeiro exercido no ápice da prática democrática, quando os cidadãos se dirigem às urnas, e ali fazem a avaliação e escolhem os mandatários de sua nação; já o segundo cabe às agências governamentais e não possui um instante exato para seu emprego, ele deve ocorrer com a frequência necessária para garantir o cumprimento das normas legais e a aplicação correta dos recursos públicos (O`DONNELL, 1998).

Assim, apesar de eminente importância do controle vertical, para alguns autores, inclusive, ele é mais relevante, o segundo só faz sentido se estiver condicionado aos propósitos expostos pelo primeiro, e a oportunidade de conjugar ambos os controles aperfeiçoa o sistema democrático (LEMOS, 2005; FIGUEIREDO, 2001).

No Brasil, cabe ao Congresso Nacional exercer a atividade típica de controle e fiscalização (arts. 49, X, e 70 da Constituição Federal de 1988 - CF/88) (BRASIL, 2020a), tal instituição é formada pelo Senado Federal - SF e pela Câmara dos Deputados - CD (art. 44, CF/88) (BRASIL, 2020a).

O artigo está dividido nesta introdução, na sequência, desenvolvem-se o conceito e a materialização da função de fiscalização do Poder Legislativo e o encerramento, com uma breve conclusão.

## **A Função de Fiscalização do Poder Legislativo**

### **O conceito de fiscalização parlamentar**

Segundo Stuart Mill, filósofo e economista inglês, que defende para o Poder Legislativo uma missão destacada na função de controle e fiscalização dos demais poderes, o Parlamento é o fórum para os debates, o diálogo, a crítica, a discussão, a concertação e a fiscalização da ação governamental. Stuart ocupou cadeira no Legislativo Inglês e realçou o papel de fiscalização parlamentar, para ele, trata-se de função específica da Assembleia representativa a de vigiar e controlar o governo; de jogar as luzes da publicidade sobre seus atos; de compelir o governo a mais completa exposição e justificação de todos esses atos (MILL, 1964).

Em Brasília, o projeto arquitetônico do Palácio do Congresso Nacional está erguido em terreno elevado, acima dos demais palácios, sendo uma forte expressão artística do *status* de vigilante. Ademais, é exatamente nesse local que o Chefe do Poder Executivo brasileiro, escolhido pelos cidadãos e diplomado pela Justiça Eleitoral, faz seu compromisso de posse, perante os representantes do povo (art. 57, § 3º, da CF/88) (BRASIL, 2020a).

O Congresso se reúne em sessão conjunta e solene para que o eleito faça seu juramento, que de tão importante está estabelecido na própria Carta Magna. No momento sublime, a autoridade jura: “manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil” (art. 78 da CF/88) (BRASIL, 2020a).

A função de fiscalização parlamentar é precursora da construção do próprio Poder, como lembra José Afonso da Silva:

*Em verdade, se formos buscar no recesso da história a explicação e os fundamentos do Poder Legislativo, poderíamos até dizer que **todas as suas funções são funções de controle**, porque ele se desenvolveu como órgão de representação destinado a **controlar o poder do soberano**. (grifos nossos) (SILVA, 2010, p. 139).*

Nessa linha, considera-se uma das mais antigas e marcantes funções dos Parlamentos em geral e do Congresso Nacional brasileiro em particular: a de controle político, isto é, quando o Parlamento serve “(...) de canal de comunicação entre os detentores do poder político e os governados e de orientação política do governo” (CAGGIANO, 2004).

Como dito, trata-se de controle horizontal ou *accountability* horizontal, definida por Guilherme O’Donnell (1998, p. 40):

*A existência de agências estatais que possuem o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o **impeachment** contra ações ou emissões de outros agentes públicos ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O’DONNELL, 1998, p. 40, tradução nossa).*

Se o Parlamento limitasse a sua intervenção apenas à fase legislativa, isto é, restringir-se ao papel de legislador, deixaria escapar uma importantíssima parcela do processo político. A atuação na escolha dos representantes traduz-se no controle vertical, quando são escolhidos os que devem gerir a “coisa pública” ao mesmo tempo aqueles que devem acompanhar de perto essa administração (*accountability* horizontal). Por seu turno, este controle horizontal é exercido pelas instituições e órgãos, ao lado de grupos societários, e, em um estágio mais alto, as próprias funções estatais ao cobrarem condutas e acertos de outros.

Destaca-se ainda que a melhoria da execução da *accountability* horizontal incide positivamente sobre o exercício da *accountability* vertical, no plano eleitoral, na medida em que diminui a assimetria informacional entre os autores. A *accountability* vertical de responsabilidade dos eleitores depende em vários sentidos do adequado funcionamento da primeira, cuja responsabilidade cabe aos representantes dos cidadãos (ANASTASIA; MELO, 2002; MOISES, 2011; MONTEIRO, 2018).

O desenho institucional desejado deve ser conformado para que haja certo equilíbrio entre os poderes e as distribuições das suas competências. No interior desse desenho institucional e seus princípios normativos, é imprescindível que exista a atuação recíproca dos poderes constituídos. E é no exercício do controle que se deve frear os ímpetos e os excessos que porventura cometam os governantes. Por consequência, ao se desdobrar as funções dos poderes, em Poder Executivo e Legislativo, este composto por duas casas legislativas, uma formada por representantes do povo e outra casa destinada aos nobres. O elaborador da ideia inicial, Montesquieu (1995), já observava a relevância do controle entre os poderes para que houvesse equilíbrio no exercício do poder. Desde então, os princípios normativos devem acompanhar tais contornos institucionais. (BRUNA; VICTORINO, 2017).

A fiscalização, no âmbito dos poderes constituídos, está relacionada ao acompanhamento da atividade de outro poder. Sendo assim, não se devem instituir políticas públicas sem avaliá-las de forma consistente, criar subsídios sem se certificar dos possíveis retornos, anistiar multas e perdoar dívidas sem mensurar os impactos dessas renúncias, estabelecer novas regras para um benefício sem estudar sua viabilidade e, por fim, permitir ao Poder Executivo o livre exercício de suas atividades administrativas sem acompanhar de perto a gestão adotada. Ao decidir por não fazer, seria temerário e colocaria em risco a própria existência do Parlamento e, por consequência, do Estado democrático (SILVA, 2019).

A função parlamentar do controle do Executivo e das atividades dos seus setores burocráticos, é marcada como uma das funções primordiais dos Paramentos. Apesar de ter sido comprimida pelo protagonismo da função legislativa no século XVIII, em especial a sublimidade das leis gerais e libertadoras (COTTA, 2004).

A Constituição atribui ao Congresso Nacional a titularidade do controle externo, que explicita ainda mais a enorme missão de fiscalização, conforme disposição do art. 70 da CF/88 (BRASIL, 2020a).

*Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL, 2020a).*

Em outro trecho da CF/88, mais precisamente em seu art. 49, inciso X, encontra-se a competência exclusiva e indelegável do Congresso Nacional de “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 2020a).

Quanto aos regimentos das Casas Legislativas, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD estabelece, na Seção X, os atos e fatos que estão sujeitos à fiscalização e controle:

#### Seção X - Fiscalização e Controle

*Art. 60. Constituem atos ou fatos sujeitos à fiscalização e controle do Congresso Nacional, de suas Casas e Comissões: I - os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial*

referida no art. 70 da Constituição Federal; II - os atos de gestão administrativa do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, seja qual for a autoridade que os tenha praticado; III - os atos do Presidente e Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União que importarem, tipicamente, crime de responsabilidade; IV - os de que trata o art. 253 (BRASIL, 2020b).

Posteriormente, o art. 253, referenciado no art. 60, dispõe:

*Art. 253. As petições, reclamações, representações ou queixas apresentadas por pessoas físicas ou jurídicas contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, ou imputados a membros da Casa, serão recebidas e examinadas pela Ouvidoria Parlamentar, pelas Comissões ou pela Mesa, conforme o caso, desde que: I – encaminhadas por escrito ou por meio eletrônico, devidamente identificadas em formulário próprio, ou por telefone, com a identificação do autor; II – o assunto envolva matéria de competência da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2020b).*

O Regimento Interno do Senado Federal - RISF, na mesma linha, ao listar as competências das comissões determina:

*Art. 90. Às comissões compete:*

*[...]*

*IX - acompanhar, fiscalizar e controlar as políticas governamentais pertinentes às áreas de sua competência;*

*[...]*

*X - exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado (BRASIL, 2018).*

O modelo adotado pela CF/88 de divisão de poderes em relação ao sistema político, não determina uma separação estanque, mas uma interdependência que permite a realização de funções atípicas e predominantes. A divisão de poderes não significa necessariamente conflito entre executivo e legislativo, todavia pressupõe condições de que este último tenha capacidade de legislar com autonomia e de fiscalizar as ações do executivo fora das situações-limite (MOISES, 2011).

Além disso, fatores como a capacidade dos cidadãos de expressarem suas preferências, de exercerem o controle sobre os governos e de responsabilizá-los (*accountability*), a relação de equilíbrio e controle entre os Poderes são essenciais para determinar o arranjo democrático, entre as tantas possibilidades de combinar as características institucionais de um sistema político (LAPA, 2007).

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, 1990, p. 112). Entendemos por controle parlamentar a *atividade que o*

*Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar os atos emanados pelo Executivo, semelhante à LLANOS e MUSTAPIC (2005).*

O controle é exercido pelo Parlamento de várias maneiras previstas na Constituição e nas leis. A seguir, tratar-se-á da materialização desse controle, não de forma exaustiva, mas abordando instrumentos essenciais.

## **2.2 A materialização da fiscalização parlamentar**

Os mecanismos de controle são utilizados por ambas as Casas, às vezes, de forma conjunta, como as competências do Congresso Nacional, e outras permanecem individualizadas em cada uma. Não é objetivo tratar de todas as atribuições fiscalizatórias, as quais estão especialmente listadas no art. 49 da Carta Magna, o propósito é explanar acerca de seis tipos de proposições, as quais foram incluídas na pesquisa que deu base para este artigo: a) projeto de decreto legislativo (PDC); b) propostas de fiscalização e controle (PFC); c) solicitação de informação ao TCU (SIT); d) requerimentos de audiência pública (REQ); e) requerimentos de convocação de autoridade (RCA); f) requerimentos de informação (RIC).

### **Projeto de Decreto Legislativo**

O Projeto de Decreto Legislativo está previsto nas normas regimentais e incluído no rol de normas do processo legislativo do art. 59 da Carta Magna (BRASIL, 2020a). O PDC possui dupla finalidade, ele visa a regular as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, sem a sanção do presidente da República, e cumpre papel fiscalizatório (art. 109 do RICD) (BRASIL, 2020b) e (art. 213, II, do RISF) (BRASIL, 2018).

Destaca-se a competência estabelecida no inciso V, ou seja, na fiscalização dos atos normativos emanados pelo Poder Executivo, que ultrapassem os limites do poder regulamentar. Segundo o STF, essa atribuição é a possibilidade de fiscalização normativa abstrata (BRASIL, 1992b). Diante da premissa de que todo homem investido de poder é tentado a dele abusar (MONTESQUIEU, 1995), o Constituinte de 1988 não afastou a hipótese de o presidente da República exorbitar de seus poderes normativos para invadir as competências reservadas ao Legislativo. Na mesma linha, Clèmerson Merlin Clève (2000, p. 258) ensina que “o controle da atividade legislativa do Executivo pode e deve ser exercido pelo Congresso Nacional e, em face de provocação, pelo Poder Judiciário”.

Na função de fiscalização dos atos normativos, prevista no inciso V do art. 49 da CF/88 (BRASIL, 2020a), o PDC deve tramitar nas duas Casas e obrigatoriamente ser apreciado pelo Plenário, por maioria simples presente a maioria absoluta dos membros da respectiva Casa. Dos seis instrumentos apresentados, é o único que exige o pronunciamento bicameral. Sua apresentação depende da iniciativa de qualquer deputado ou senador, posteriormente é distribuído para uma ou mais comissões temáticas.

Os projetos de decreto legislativo começam a tramitar na *Câmara dos Deputados*, se for de iniciativa de deputado, e no Senado, quando apresentado por senadores. A depender de onde inicia a outra

Casa funciona como revisora dos projetos. Se o projeto for alterado, o que não é comum, retornará para a Casa iniciadora.

Durante a 55ª Legislatura, o único aprovado foi o PDC nº 238, de 2015, transformado no Decreto Legislativo nº 293, de 2015, que suspendeu os efeitos da Portaria Interministerial nº 192, de 5 de outubro de 2015, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2015c).

Ele foi apresentado na Câmara dos Deputados em 9 de outubro de 2015, distribuído para três comissões: Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural e Constituição e Justiça e de Cidadania. O seu regime de tramitação foi alterado de ordinário para urgente<sup>3</sup>, assim, seguiu para o Plenário em 29 de outubro de 2015 e aprovado em 5 de novembro de 2015. Depois, foi enviado ao Senado. Lá foi aprovado e transformado em norma jurídica em 10 de dezembro de 2015.

Vale ressaltar que o Poder Legislativo ao tratar da sustação de atos do Poder Executivo, efetiva intervenções diretas na *adoção de medidas administrativas*, ou seja, medidas que não representam a fixação das regras gerais com hierarquia de lei, e que são a essência da execução da própria lei, o que implica num grau extremo de acompanhamento e de veto (e, possivelmente, de autêntico compartilhamento) sobre as decisões do Poder Executivo – por conseguinte, um poderoso instrumento de controle (BITTENCOURT, 2010).

Figueiredo (2001, p. 715) constatou “o Congresso jamais usou essa prerrogativa de suspender atos legislativos do Executivo”. Em artigo de autoria de José Levi Mello do Amaral Júnior (2005, p. 12), encontra-se a afirmação de que “trata-se de instrumento de pouquíssima prática”. A assertiva merece ser analisada com dados empíricos, apesar de o uso não ser dos maiores quando comparado a outras proposições, por exemplo, os requerimentos de informação. Todavia, foram apresentados mais de quinhentos projetos desse tipo durante a 55ª Legislatura e, ainda, a repercussão da apresentação pode gerar efeitos indiretos, mesmo não tendo sido aprovado, uma agenda de pesquisa a ser aprofundada.

### Proposta de Fiscalização e Controle

A Proposta de Fiscalização e Controle não está prevista expressamente no texto constitucional, porém retira seu fundamento da necessidade de operacionalizar a função típica de fiscalizar do Legislativo. Com efeito, seu contorno está definido nos arts. 60 e 61 do RICD (BRASIL, 2020b) e no art. 103-B do RISF (BRASIL, 2018). O procedimento é semelhante tanto na *Câmara dos Deputados* quanto no Senado, com uma diferença marcante, no Senado a Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC) centraliza as propostas, cuja sigla é PFS. A tramitação ocorre da seguinte forma, a proposta pode ser apresentada por qualquer membro

3 Na CD, “Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final. (BRASIL, 2020b). No SF, “Art. 336. A urgência poderá ser requerida: I - quando se trate de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública; II - quando se pretenda a apreciação da matéria na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento; III - quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer.” (BRASIL, 2018)

ou parlamentar ao colegiado permanente cujo campo temático tenha afinidade com a matéria (a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) na *Câmara dos Deputados*, e à CTFC no Senado), independente do tema, com indicação do ato a ser fiscalizado e fundamentação da providência a ser alcançada. Diferentemente da CPI, não se exige as condições de “fato determinado e por prazo certo”. Ao contrário, ela pode abranger um amplo espectro de atos administrativos, já citados anteriormente, como os passíveis de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial referidos no art. 70 da CF/88 (BRASIL, 2020a).

Após sua apresentação, ocorre a etapa preliminar, quando será verificada a oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação. Se aprovado o relatório prévio, na sequência, o mesmo Relator ou outro designado pelo presidente da Comissão ficará encarregado de sua implementação. Por fim, o relatório final considera a comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Lemos (2005) a descreve como instrumento um pouco mais complexo, a proposta de fiscalização e controle representa um procedimento interno da instituição parlamentar, híbrido de pedido de informações e comissão de inquérito, que reúne numa mesma deliberação e num mesmo plano de ação administrativa a solicitação escrita de informações, a eventual convocação de autoridades e testemunhas, a realização de diligências *in loco* e a solicitação de trabalhos específicos à Entidade de Fiscalização Superior, que são os tribunais de contas.

Com base em Victor Augusto Araújo Silva (2016), classifica-se a PFC como mecanismo de controle horizontal, o qual se encontra à disposição dos parlamentares brasileiros. Não está, conforme já mencionado, prescrita constitucionalmente como os requerimentos de informação, ela está amparada nos regimentos internos das Casas Legislativas e cumpre o mesmo objetivo de fiscalizar as ações empreendidas pelo Poder Executivo.

O RICD, alterado pela Resolução nº 25, de 2017 (BRASIL, 2020b), estabelece que:

*Art. 61-A. A Comissão de Fiscalização Financeira e Controle implementará, em cada sessão legislativa, o Plano Anual de Fiscalização Financeira e Controle (PAFC), a ser aprovado em até cinco sessões contadas a partir da reinstalação da Comissão.*

*§ 1º A Comissão apresentará Relatório Anual de Fiscalização e Controle (RAFC), a ser aprovado até o fim da sessão legislativa.*

*§ 2º O RAFC será encaminhado ao Tribunal de Contas da União e ao órgão de controle interno do Poder Executivo. (BRASIL, 2020b)*

Com efeito, a CFFC passou a ter seu papel fortalecido na atividade de fiscalização, pois desenvolve um planejamento próprio e autônomo voltado para atividade financeira e controle, além disso, promove maior aproximação com o TCU ao informar suas pretensões, permitindo que o órgão se antecipe na sua missão de auxiliar o Poder Legislativo.



Como visto, a PFC envolve um amplo espectro de avaliação, mas se percebe a ausência de um componente internalizado pelos órgãos de controle, em especial pelo TCU, que é a promoção da governança pública, um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (NARDES, 2018).

O Senado Federal incorporou a governança ao seu regimento, criando, em 2013, a Comissão de Governança Pública, que passou, em 2015, a se chamar Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (BRASIL, 2018), a qual incumbe opinar, segundo o art. 72, V e art. 102-A, inciso II, sobre:

- a) prevenção à corrupção;*
- b) acompanhamento e modernização das práticas gerenciais na administração pública federal direta e indireta;*
- c) prestação eficaz, efetiva e eficiente de serviços públicos;*
- d) transparência e prestação de contas e de informações à população, com foco na responsabilidade da gestão fiscal e dos gastos públicos, bem como nas necessidades dos cidadãos;*
- e) difusão e incentivo, na administração pública, de novos meios de prestação de informações à sociedade, tais como redes, sítios e portais eletrônicos, e apoio a Estados e Municípios para a implantação desses meios (BRASIL, 2018).*

Além disso, no SENADO, há a necessidade de cada uma das comissões permanentes elencar um tema para submeter à fiscalização anual, conforme a Resolução nº 44, de 2013 (BRASIL, 2013). Enfim, os anos 2000 estão marcados por várias iniciativas relacionadas ao aprimoramento da governança, inclusive no setor privado.

### **Solicitação de Informação ao TCU**

A Solicitação de Informação ao TCU emerge da atribuição prevista no artigo 71 da CF/88, inciso VII (BRASIL, 2020a), e no artigo 38, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 (Lei Orgânica do TCU) (BRASIL, 1992a), que determinam ao órgão o dever de prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas. Para tanto, o artigo 231 do Regimento Interno do TCU prevê que o Tribunal apreciará, em caráter de urgência, os pedidos de informação e as solicitações que lhe forem endereçados pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas ou pelas respectivas comissões (BRASIL, 2015d). Nota-se a necessidade expressa de aprovação por um colegiado, não sendo possível o envio individual. Portanto, a Mesa apenas encaminha o pedido, não delibera, uma vez que a comissão de origem o fez.

Assim, pode-se traçar um paralelo entre as solicitações e os requerimentos de informações:

enquanto o primeiro instrumento é endereçado apenas ao TCU e por colegiados, o segundo pode ser encaminhado aos ministros e às autoridades ligadas à Presidência da República e encaminhados pela Mesa, depois de elaborados pelos deputados.

A SIT entregue ao TCU transforma-se em uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN), conforme resolução daquela Corte. Em sua cartilha “Solicitações do Congresso Nacional”, o órgão orienta a feitura dos documentos, a iniciativa, a forma de tratamento e ainda como são divulgados os resultados:

*As comunicações de deliberação em processos de solicitação do Congresso Nacional são efetuadas mediante Aviso do Presidente do Tribunal. Os acórdãos proferidos pelo Tribunal, em processos de qualquer natureza, estão ainda disponíveis na página do TCU, na internet. (BRASIL, 2019).*

A Câmara dos Deputados não prevê expressamente esse tipo, a fundamentação é extraída dos artigos mencionados e do art. 32, XI, “f”, do RICD (BRASIL, 2020b). Já no Senado, *não se utiliza tal tipo, as requisições ao Tribunal são feitas por meio de requerimentos aprovados nos colegiados*. Durante a 55ª Legislatura, foram apresentadas apenas 39 SIT pela Câmara dos Deputados, uma quantidade muito baixa. A partir disso, surge o questionamento de sua utilidade ou se está sendo empregada outra forma de comunicação, uma vez que o próprio TCU envia suas decisões ou as coloca à disposição de todos pelas plataformas *on-line*. Entende-se ser essencial aperfeiçoar a integração entre o Congresso e o TCU no compartilhamento de informações e na dinâmica institucional do exercício de suas funções.

### **Requerimento de Audiência Pública**

O Requerimento de Audiência viabiliza o instituto da audiência pública, que tem pleno fundamento na Lei Maior. Nas Constituições anteriores, não há referências à participação popular por intermédio da audiência pública. Ela integra o movimento de maior participação do cidadão, sendo utilizada em diversos setores da Administração Pública, inclusive no Poder Legislativo.

O RICD estabelece que cada comissão poderá realizar reunião de audiência pública com entidade da sociedade civil para instruir matéria legislativa em tramitação, “bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante, atinentes à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido de entidade interessada”. É enorme a diversidade de temas expostos durante as reuniões de audiência pública, podendo-se concluir que os trabalhos nas comissões se intensificam quando o debate é de grande valor para a vida pública e privada nacionais (CARNEIRO, 2009).

Quanto à norma do Senado, prevê que a audiência pública será realizada pela comissão para instruir matéria sob sua apreciação e tratar de assunto de interesse público relevante. O regimento permite que entidades da sociedade civil solicitem a audiência pública. Além disso, diferentemente da Câmara dos Deputados, exige-se quórum mínimo de dois senadores membros da comissão para que ela ocorra.

As audiências possuem propósitos diversos, por isso nem todas podem ser classificadas como de atividade de fiscalização, mas somente aquelas que possuem o condão de vigiar, controlar, monitorar,

cobrar explicações, verificar ou exigir prestação de contas. Essas ações caracterizam a fiscalização parlamentar, reforçada pelo controle social, pois os debates são públicos e a maioria transmitidos pela internet. Ressalta-se que é notável o potencial de alcance dos trabalhos das comissões, uma vez que há inúmeros meios oficiais de publicidade de suas ações. A título de exemplo, a Câmara disponibiliza o site *e-democracia*<sup>4</sup>, criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital, oferecendo audiência aberta, espaço para contribuição a projetos de lei, fóruns de discussões e possibilidade de pautar projetos de lei. Essa constatação demonstra a importância das audiências no sentido de oportunizar o contato entre os agentes envolvidos e um espaço de fiscalização, ainda que este possa não ser o objetivo central das audiências (CUNHA, 2011).

A audiência gera transparência sobre os atos governamentais, e visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas. Vincula-se a um tema central ou pontual, mas pode ter temas acessórios e transversais. Tais características são encontradas nas audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados, dentre elas, a finalidade de fiscalizar as ações do Poder Executivo (FONSECA, 2013).

Ao tratar do tema no âmbito administrativo, Soares (2002) conclui que a audiência está inserida no contexto do Estado Social e Democrático de Direito, tanto para proporcionar a participação popular das audiências, quanto para controlar a atividade administrativa, e, para Serafim (2008), as audiências públicas podem servir para debater ações do poder público, instruir projetos de lei, prestar contas, colher informações sobre determinado fato ou ainda buscar a anuência da população para alguma iniciativa dos governantes.

A audiência pública é o mecanismo regimental mais diretamente voltado para a coleta de informação sobre os desdobramentos de políticas públicas propostas pelo governo. Não obstante a existência de limitações para seu uso efetivo, como o custo de oportunidade em comparecer às reuniões que concorrem com as agendas repletas de compromissos prementes como, por exemplo, reuniões com ministros, lideranças locais e própria bancada. Soma-se outro fator o custo inerente de se aprender as informações disponibilizadas pelas audiências públicas, por isso é necessário um assessoramento técnico (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Enfim, há várias agendas de pesquisas envolvendo as audiências públicas, mas quanto à sua finalidade, em especial a de servir de instrumento para a *accountability* horizontal, percebe-se um vazio que deve servir de estímulo para novos estudos.

### **Requerimento de Convocação de Autoridade**

Quanto ao Requerimento de Convocação de Autoridade, trata-se de uma previsão constitucional de possível exigência do titular da pasta ministerial ou subordinados à presidência da República de comparecer à Casa Legislativa para prestar contas de seus atos. Em caso de não comparecimento,

4 Na CD, o Portal e-democracia foi criado para ampliar a participação social no processo legislativo e aproximar cidadãos e seus representantes por meio da interação digital (<https://edemocracia.camara.leg.br/>). No SF, de forma semelhante, proporciona espaço para ideia legislativa, eventos interativos, como as audiências públicas, e consultas públicas (<https://www12.senado.leg.br/ecidadania>).

estará caracterizado o crime de responsabilidade, conforme arts. 50 e 58, § 2º, da CF/88 (BRASIL, 2020a). 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).

Não há prazo para o comparecimento estabelecido nem pelo dispositivo constitucional, nem pela Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (BRASIL, 1950), 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 (PACCE, 2014).

O RICD estabelece que seja escrito e dependa de deliberação do Plenário o requerimento de convocação de ministro de Estado perante aquele colegiado (art. 117, II) e franqueia às comissões parlamentares essa atribuição no art. 219 (BRASIL, 2020b). A convocação provoca constrangimento ao titular da pasta, por isso é recorrente o pedido para que seja transformada em “convite” pelos membros da Comissão, uma forma de cortesia, ou seja, ele não será convocado, mas convidado a comparecer em uma audiência pública.

O RISF possui um título dedicado a esse procedimento, cujos detalhes estão delineados nos arts. 397 a 400-A, apesar de o foco ser a convocação em Plenário, as regras se aplicam no que couber às comissões (BRASIL, 2018).

Os parlamentares devem solicitar via Comissão a convocação, desde que o assunto esteja no âmbito da competência do ministro; caso contrário, dar-se-á ensejo às discussões sobre a validade da proposição, por meio de Questão de Ordem<sup>5</sup>. De fato, tanto a CF/88 quanto os regimentos autorizam expressamente a convocação de ministros de Estado pelas Comissões para prestarem esclarecimentos, contanto que esses sejam referentes à matéria de competência do colegiado e do ministério em questão.

Impende salientar que a convocação de ministro de Estado para prestar esclarecimentos sobre assuntos vinculados à sua pasta, com sede constitucional no art. 50, *caput*, traduz importante mecanismo de *accountability* institucional entre os poderes Legislativo e Executivo no sistema de governo presidencialista brasileiro. A atividade de controle encontra amparo na arquitetura constitucional de freios e contrapesos que deve sofrer tratamento próprio e específico, não podendo ser confundido com outros instrumentos ou situações em que ministros de Estado podem se fazer presentes perante o Congresso Nacional, qualquer de suas Casas ou respectivas Comissões.

Em 2015, na Câmara dos Deputados, a Mesa Diretora inaugurou a sistemática de convidar todos os ministros do governo Dilma para comparecer às quintas-feiras, em Comissão Geral<sup>6</sup>, para ouvir os planejamentos e eventuais dificuldades das pastas, além é claro, responder aos questionamentos dos deputados. Não há notícia em legislaturas anteriores de procedimentos envolvendo uma agenda preestabelecida com todos os ministros comparecendo ao Parlamento.

5 Na CD, considera-se questão de ordem “toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a CF/88”, conforme art. 95 do RICD (BRASIL, 2020b). No SF, de forma semelhante, “Art. 403. Constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de cinco minutos, qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação deste Regimento.” (BRASIL, 2018).

6 Art. 91. A sessão plenária da Câmara será transformada em Comissão Geral, sob a direção de seu Presidente, para: I - debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos Líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Câmara; II - discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo; III - comparecimento de Ministro de Estado (BRASIL, 2020b).

O propósito era a fixação de um cronograma de audiências às quintas-feiras pela manhã. Como dito, a “convocação” antecipada dos ministros não é praxe da Casa muito menos pelo Plenário, tanto que esse procedimento não se repetiu nos anos seguintes.

O presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha se pronunciou acerca da novidade:

*Vamos convidar os ministros de Estado para ter, às quintas, a presença de pelo menos um deles a cada semana no Plenário para falar sobre sua pasta. Vamos fazer o calendário para o ano inteiro, acertar os convites. Se, eventualmente, alguém que foi convidado se recusar a comparecer sem uma motivação de força maior, aí pode ser que o Plenário decida por convocá-lo, mas o objetivo é o debate” (BRASIL, 2015a).*

Em 11 de fevereiro de 2015, estavam aprovados os requerimentos para as comissões gerais, sendo o ministro da Ciência e Tecnologia o primeiro a comparecer em menos de um mês (BRASIL, 2015a). Desse modo, em razão do ineditismo, mesmo sendo convite, havia o aviso de que se não participasse da série de comissões gerais, a convocação seria imposta, iniciando assim a relação de embate entre os poderes Legislativo e Executivo, que resultou no processo de *impeachment* da presidente e o afastamento do presidente da Câmara.

Além desses casos, o Plenário aprovou o Requerimento nº 784, de 2015, que convocou o ministro da Educação para prestar esclarecimentos. A sessão transcorreu em 5 de março de 2015 com 280 votos favoráveis e 102 contrários, sendo que os partidos integrantes da Base governista orientaram o voto “sim”. Para se ter uma ideia da excepcionalidade dessas ações em Plenário, basta dizer que a última convocação de ministro pelo Plenário da Câmara havia sido a do responsável pela pasta da Agricultura, em 1991 (BRASIL, 2015b; ABRANCHES, 2018).

Um fenômeno interessante é a incorporação pelo Regimento do Senado de uma agenda antecipada da presença de ministros e outras autoridades nas comissões temáticas: a) Ministro da Justiça deve comparecer anualmente à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (art. 101-A); b) Ministro da Casa Civil deve comparecer duas vezes por ano à Comissão de Assuntos Econômicos (art. 99); c) presidente do Banco Central deve comparecer quatro vezes por ano à Comissão de Assuntos Econômicos (art. 99); Ministro das Relações Exteriores e Defesa Nacional deve comparecer uma vez por ano à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (art. 103) e dirigentes máximos das agências reguladoras devem comparecer anualmente às comissões pertinentes (art. 96-A) (BRASIL, 2018).

Na linha de comparação, pode citar ainda o mecanismo existente no Parlamento argentino, que se assemelha um pouco às práticas *dos regimes parlamentaristas*. Os ministros podem ser convocados, até aqui sem novidades. Porém, o chefe de gabinete de ministro (corresponde ao Secretário-Executivo) pode ser interpelado e afastado das funções. Isso não se aplica aos primeiros (PALANZA, 2005).

Portanto, um instrumento poderoso insculpido na Constituição e nos regimentos, cujo descumprimento resulta em crime de responsabilidade. Não obstante outros desdobramentos possíveis, a exemplo da demissão do ministro da Educação (BRASIL, 2015b), logo depois da sessão em plenário com

sua presença. Cabe ainda ressaltar a validade da construção de uma agenda de debates com a presença do ministro e a previsão regimental no Senado para reuniões periódicas e já estabelecidas, reforçando a atuação do Parlamento.

### Requerimento de Informação

A CF/88 criou, em seu art. 50, § 2º, o pedido escrito de informações, endereçado ao ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, “importando crime de responsabilidade a recusa ou o não atendimento no prazo de trinta dias, bem como no caso de prestação de informações falsas.” (BRASIL, 2020a).

O RICD reproduz esse comando no art. 116 da seguinte forma:

*Art. 116. Os pedidos escritos de informação a Ministro de Estado, importando crime de responsabilidade a recusa ou o não-atendimento no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas, serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário da Câmara (BRASIL, 2020b).*

Tais requerimentos serão “escritos e despachados no prazo de cinco sessões, pelo presidente, ouvida a Mesa, e publicados com a respectiva decisão no Diário da Câmara dos Deputados” (art. 115) (BRASIL, 2020b).

Em complemento, o art. 15, XIII, informa que compete à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados apreciar e encaminhar pedidos escritos de informação a ministros de Estado (BRASIL, 2020b). Eles serão encaminhados pelo Primeiro-Secretário e somente podem se referir a ato ou fato na área de competência do Ministério, incluídos os órgãos ou entidades da administração pública indireta sob sua supervisão. Ademais, os atos devem estar sujeitos à fiscalização e ao controle do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões.

No art. 116, a Mesa está autorizada a recusar o requerimento de informação formulado de modo inconveniente, ou que contrarie o disposto no Regimento, sem prejuízo de recurso (BRASIL, 2020b).

Em complemento, o Ato da Mesa nº 11, de 1991 (BRASIL, 1991), dispõe sobre a tramitação

*Art. 2º Uma vez registrados, os requerimentos referidos no artigo anterior serão remetidos ao Primeiro Vice-Presidente para parecer.*

*§ 1º O parecer positivo, ressalvada a necessidade de justificação, independará de relatório e constará de simples despacho opinando pelo encaminhamento do requerimento, nos termos do pedido.*

*§ 2º Após o seu parecer, o Vice-Presidente encaminhará os requerimentos, através da Secretaria-Geral da Mesa, ao Presidente que, na impossibilidade de reunião da Mesa, em tempo hábil (art. 115, caput, do Regimento Interno), decidirá **ad referendum**, aprovando o parecer e determinando o seu encaminhamento às autoridades que deverão respondê-los (BRASIL, 1991).*

Dessa forma, após o protocolo pela Mesa, designa-se o relator para elaboração do relatório (não obrigatório) e parecer; ato contínuo, o presidente aprecia o pedido *ad referendum* da Mesa.

Um processo extremamente simplificado, com um Relator já designado, sempre será o Primeiro Vice-Presidente, que não necessariamente precisa apresentar relatório, basta “simples despacho” decidindo pelo encaminhamento ou não, então não é aprovação ou rejeição, caracterizando a celeridade do processo, o que justifica a alta taxa de sucesso no envio de tais proposições.

No Senado, serão admissíveis para esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente a sua competência fiscalizadora. Há uma regra clara de vedação, o requerimento não poderá conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósito da autoridade a quem sem dirija. Interessante que ao serem deferidos pela Mesa e encaminhados à autoridade competente, interrompe a tramitação da matéria que se pretende esclarecer (arts. 215, I, “a”; 216 e 217, RISF) (BRASIL, 2018).

Em razão dessa celeridade e da dispensável negociação (*logrolling*) entre os pares para aprovação dessa proposição, ele é o instrumento de controle mais utilizado, tendo, portanto, a preferência dos deputados e senadores, de acordo com Lemos (2005) e conforme a pesquisa mencionada no início desse texto, envolvendo a 55ª Legislatura na Câmara dos Deputados.

Como dito no início, não se exauriu todas as competências fiscalizatórias, apresentaram-se instrumentos que as materializam. Há outras competências, como a prestação de contas do presidente da República (arts. 49, 70, 71, 84, XXIV, CF/88); a elaboração das leis orçamentárias, em particular o orçamento público; as comissões parlamentares de inquérito, expressão máxima do controle parlamentar (art. 58, § 3º, da CF/88); processos de impedimento de autoridade (art. 51, I, 52, I e parágrafo único, CF/88); a competência do Senado da República de estabelecer limites e condições para matérias financeiras (art. 52, V a IX, da CF/88) ou de escolher autoridades nomeadas pelo presidente da República (art. 52, III e IV, 103-B, 130-A, CF/88) (BRASIL, 2020a); e a atuação do Tribunal de Contas da União, órgão técnico constitucional de auxílio ao Congresso Nacional (art. 71, CF/88) (BRASIL, 2020a).

## Conclusão

A proposta do presente artigo é de apresentar a função de fiscalização como essencial na estrutura institucional democrática. Ela cumpre seu papel de manter o sistema de freios e contrapesos em desejável equilíbrio. O controle ou fiscalização parlamentar deriva da Carta Magna e consiste na atividade que o Poder Legislativo desenvolve para fiscalizar os atos emanados pelo Executivo.

O funcionamento do controle horizontal no Congresso Nacional fundamenta-se em comandos constitucionais e robustece o controle vertical. Em tempos de discussão sobre os riscos envolvendo o sistema democrático, a presença de mecanismos e processos que permitam o exercício da constante fiscalização são capazes de proporcionar reforço da atuação das instituições, em prol do interesse público e da democracia.

De fato, as reflexões sobre a existência ou não do controle parlamentar são compreensíveis, pois a depender do arranjo institucional e do sistema de governo adotado, há influência na percepção do controle, mas o que não se pode negar é que o ato de vigiar do Parlamento está na gênese da criação desse poder, o conselho surgido séculos atrás, nasceu para frear o ímpeto do soberano, ou seja, impor limites e controlar.

A materialização do controle parlamentar ocorre por intermédio das proposições legislativas, que são tipos criados pela Constituição ou pelos regimentos internos. De forma objetiva, apresentaram-se seis tipos legislativos denominados Instrumentos de Fiscalização e Controle (*control tools*) à disposição do parlamentar. A utilização deles pelos integrantes do Parlamento insere-se em um contexto de decisão, envolvendo variáveis e arranjos, que apresentam vasto campo de pesquisa aberto (parte do iceberg submerso).

As finalidades desses instrumentos são: a busca por informações para subsidiar processos de acompanhamento e fiscalização; a cobrança pública nas audiências por cumprimento de cronogramas e de regras legais; a prestação de contas de recursos públicos aplicados; o questionamento acerca da condução de determinada política pública; a exigência de que o responsável pelo Ministério apresente suas diretrizes e preste contas; a sustação de regras infralegais, que estão em desacordo com as leis, entre outras.

Dos seis instrumentos, apenas o projeto de decreto legislativo tramita nas duas Casas Legislativas e necessariamente passa pelos plenários. Os requerimentos de informação, preferido dos parlamentares, são encaminhados pelas Mesas respectivas e sem necessidade de negociação entre eles (*logrolling*). Os requerimentos de audiência abrem um importante espaço de participação de controle social, mas nem todos possuem cunho fiscalizatório. As solicitações de informações ao TCU existente tão-somente na Câmara dos Deputados e de pouquíssima aplicabilidade, pode ser que semelhante ao Senado, a Câmara dos Deputados esteja utilizando outros meios para se dirigir ao Tribunal ou falta uma melhor integração entre os órgãos. As propostas de fiscalização e controle possibilitam a condução de uma avaliação ampla de determinado objeto. O requerimento de convocação implica em considerável constrangimento à autoridade, pois o não comparecimento gera consequências, tem por objetivo a prestação de contas das atividades desenvolvidas no âmbito dos ministérios.

Portanto, ao expor o conceito, a existência e os instrumentos disponíveis para a atividade de fiscalização parlamentar, contribui-se com as reflexões e os debates sobre o tema, permitindo aperfeiçoamentos e incentivando a utilização desses *control tools*, a fim de se ter um Parlamento vigilante e participativo.



## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. O poder legislativo na democracia contemporânea. A função de controle político dos Paramentos na democracia contemporânea. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 168, p. 7-17, 2005.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo de. *Accountability*, Representação e Estabilidade Política no Brasil. In: Fernando Abrucio; Maria Rita Loureiro. (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. 1. ed. Brasília, v. 1, p. 25-75. 2002.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **O Controle e a Construção de Capacidade Técnica Institucional no Parlamento**: elementos para um marco conceitual. In: ReLeitura: compilação de textos para discussão. Brasília: Secretaria de Edições Técnicas do Senado Federal, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/2TaVBwA>. Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Brasília, 1950. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Brasília, 1992a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8443.htm). Acesso em: 10 mai. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ato da Mesa nº 11, de 1991**. Brasília: Diário do Congresso Nacional, Maio, 1991.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara realizará comissões gerais com ministros todas as quintas**. 2015a. Disponível em: <https://bit.ly/2ZezUj4>. Acesso em: 18 abr. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ministro Cid Gomes vêm à Câmara**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015b. Disponível em: <https://bit.ly/3gc6ZRK>. Acesso em: 18 jan. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 21. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2020B. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e Ministério do Meio Ambiente. **Portaria Interministerial nº 192**, de 5 de outubro de 2015. Brasília: DOU, 2015c. Disponível em: <http://bit.ly/2Nrsama>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. 2018. Disponível em: <https://bit.ly/36A5jwn>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução nº 44, de 2013**. 2013. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3595153&disposition=inline>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 748**. Relator: Ministro Eros Grau. 1992b. Diário da Justiça, Brasília, DF, 6 nov. 1992b

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU. 2015d. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/normativos/regimentos-internos/>. Acesso em: 18 jul. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Solicitações do Congresso Nacional**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2019.

BRUNA, André Luís Carneiro. VICTORINO, Acrísio Pereira. **Controle parlamentar no Senado brasileiro 2003-2015**. O uso da CPI como controle político. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 9., 2017, Montevideu. Disponível em: <http://www.congresoalacip2017.org/>. Acesso em: 10 set. 2020.

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

CARNEIRO, André Corrêa de Sá Carneiro. **Legislação Simbólica e Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional**. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor); Instituto Universitário e Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2009.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

COTTA, Maurizio. Verbete Parlamento. In: BOBBIO, Noberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfr. **Dicionário de política**. Tradução: Carmem C. Varriale; Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais e Renzo Dini. (coord.). 12. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende de; FARIA, Claudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: Roberto Rocha C. Pires. **A efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p. 297-322.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. Instituições e Política no Controle do Executivo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 4, 2001, p. 689-727.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimer Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Sílvia de; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 64, p.7-29. 2013.

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.

LAPA, Priscila Maria. **O papel do legislativo no processo orçamentária**: explicações, modelos e teorias na Ciência Política brasileira. 2007. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

LEMONS, Leany Barros. **Controle legislativo em democracias presidencialistas**: Brasil e EUA em perspectiva comparada. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María. **Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no**

**Brasil.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer, 2005.

MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. **Revista de Informação Legislativa.** Brasília, ano 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990.

MILL, John Stuart. **Considerations on Representative Government.** London: Fórum Books. 1964.

MOISES, José Álvaro. **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão.** Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 135 p., 2011. Disponível em: <http://bit.ly/36eErD2>. Acesso em: 20 jan. 2020.

MONTEIRO, Bento Rodrigo Pereira. **Modelo de formação da agenda de controle e fiscalização no parlamento: police-patrol e fire-alarm** sob uma perspectiva da teoria do *stakeholder*. 2018. 231 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis.** Tradução: Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB, 1995.

NARDES. João Augusto Ribeiro; ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; VIEIRA, Luís Afonso Gomes. **Governança Pública: o desafio do Brasil.** 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Forum, 2018. 399 p.

O'DONNELL, Guilherme. Horizontal Accountability in New Democracies. **Journal of Democracy**, v. 9 n. 3, p. 112-126, 1998.

PACCE, Carolina Dalla. Controle parlamentar da Administração Pública na legislação brasileira: a eficácia dos mecanismos de solicitação de informação. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 377-391, 2014.

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

PESSANHA, Charles. Controle Externo: A Função Esquecida do Legislativo. *In: Luisa Farah Schwartzman, Isabel Farah Schwartzman, Felipe Farah Schwartzman, Michel Lent Schwartzman. (org.). O Sociólogo e as Políticas Públicas.* 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, p. 243-258, 2009.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

SERAFIM, Lizandra. Controle Social nas Agências Reguladoras brasileiras: entre Projetos Políticos e Modelo Institucional. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, ano 2, v. 5, p. 202-221, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Dois presidentes da República em um mandato: como se deu a fiscalização pela Câmara dos Deputados? **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 33, v. 20, janeiro/junho de 2018, 2019.

SILVA, Victor Augusto Araújo. **Mecanismo de alinhamento de preferências em governos multipartidários: controle de políticas públicas no presidencialismo brasileiro.** 2016. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SOARES, Evanna. **A audiência pública no processo administrativo.** Jus Navigandi, Teresina, ano 7, n. 58, 1 ago. 2002. Disponível em: <http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>. Acesso em: 9 ago. 2020.