

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO - IDP

ROGÉRIO CARDOSO MACHADO

**CONSIDERAÇÕES POLÍTICO-JURÍDICAS SOBRE OPOSIÇÃO E
CONTROLES LEGISLATIVOS NO BRASIL APÓS
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Brasília – DF
2010

ROGÉRIO CARDOSO MACHADO

**CONSIDERAÇÕES POLÍTICO-JURÍDICAS SOBRE OPOSIÇÃO E
CONTROLES LEGISLATIVOS NO BRASIL APÓS
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no curso de pós-graduação *lato sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Orientador: Prof. Márcio Pereira Pinto Garcia

Brasília - DF
2010

CONSIDERAÇÕES POLÍTICO-JURÍDICAS SOBRE OPOSIÇÃO E CONTROLES LEGISLATIVOS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no curso de pós-graduação *lato sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público.

Aluno: Rogério Cardoso Machado

Banca Examinadora:

**Prof. Dr. Márcio Pereira Pinto Garcia
Orientador**

**Prof^a. Dr^a. Christine Oliveira Peter
Professora convidada**

Brasília, 26 de fevereiro de 2010

Para Carla, Daniel e Lorena, meus amores.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Artur e Carmen, pelo amor e sacrifícios feitos em meu nome, até que eu pudesse andar com meus próprios pés.

Agradeço, ainda, à minha esposa, Carla, pela motivação constante e pela sabedoria que empresta ao meu cotidiano.

Por fim, agradeço ao meu orientador, Professor Márcio, pelo auxílio nas horas certas, e aos funcionários da Biblioteca do Senado, que muito contribuíram em minhas pesquisas.

“A democracia é o pior regime político já imaginado pelo homem, com exceção de todos os outros”

Sir Winston Churchill

RESUMO

O presente estudo lida com três temas: oposição parlamentar, governabilidade e controles legislativos. O que se pretende é, lançando luz sobre a temática das oposições parlamentares e sua relevância para a experiência democrática, dialogar com a questão da governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro e fomentar o debate sobre os mecanismos de controle legislativo que poderiam ser criados ou alterados no sentido de favorecer a consolidação do papel das oposições no sistema político brasileiro, por meio de mecanismos institucionalizados. A literatura sobre governabilidade no presidencialismo de coalizão não confere grande ênfase ao papel das oposições, cuja atuação institucionalizada, em nosso ver, constitui um dos pilares para a efetivação do ideal democrático. Ocorre que o presidencialismo de coalizão, notadamente o brasileiro, como veremos mais adiante, não favorece a formação e o fortalecimento de uma oposição parlamentar estruturada, uma vez que os partidos minoritários possuem incentivos muito mais fortes para aderir à base governista, mediante coalizões, do que para construir um discurso e uma atuação oposicionista (SANTOS, 2006a). Assim, o primeiro capítulo apresenta a temática das oposições políticas, procurando situá-lo como fenômeno essencial à experiência democrática. Para isso, discorre-se sobre as visões de alguns autores que abordaram o assunto, como Giuseppe De Vergottini, Robert A. Dahl, Giovanni Sartori e Lílian M. B. Emerique, que nos oferecem pontos de vista da ciência política e da ciência jurídica. No segundo capítulo, traz-se breve histórico do fenômeno político das oposições, com alguma ênfase, como não poderia deixar de ser, na moderna experiência parlamentarista britânica. O terceiro capítulo é dividido em duas partes. Na primeira, busca-se, no contexto político brasileiro, estabelecer algumas relações entre o fenômeno das oposições, a governabilidade e o presidencialismo de coalizão. Na outra parte, a idéia é apresentar brevemente alguns mecanismos formais de controle e fiscalização à disposição do parlamento brasileiro em comparação com o norte-americano, extraindo disso algumas análises e sugestões.

PALAVRAS-CHAVE: controle legislativo; governabilidade; oposição; presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

This work deals with three subjects: parliamentary opposition, governability and legislative controls. We intend, by enlightening the subject of parliamentary oppositions and their relevance for democratic experience, to dialogue with another subject, the question of governability in the context of Brazilian coalition presidentialism, as well as stimulate the debate about mechanisms of legislative control that could be created or altered in order to help the consolidation the role of oppositions in the Brazilian political system, by means of institutionalized mechanisms. The literature about governability in coalition presidentialism doesn't emphasize the role of oppositions, whose institutionalized action, in our view, is one of the pillars for the realization of the democratic ideal. But coalition presidentialism, especially Brazilian one, as we will see further, doesn't help the construction and empowerment of a structured parliamentary opposition, once that minority political parties have much more incentives to adhere to government, through coalitions, than to build a typically oppositional speech and actuation (SANTOS, 2006a). Thus, first chapter presents the subject of political opposition, trying to situate it as an essential phenomenon to democratic experience. In this purpose, we talk about some authors' views that broached the subject, like Giuseppe De Vergottini, Robert A. Dahl, Giovanni Sartori and Lílian M. B. Emerique, that offers us different point of view, so from the political science as from the juridical science. In the second chapter, we draw a fast historical of the political phenomenon of oppositions, with some emphasis, as it could not be different, in the modern British parliamentary experience. The third chapter is splitted into two parts. At first, we try, inside the Brazilian political context, to make some relations among opposition phenomenon, governability and coalition presidentialism. At last, our goal is to present briefly some formal mechanisms of control and overviewing of Brazilian political system in comparison to the north-american one, extracting from this some analysis and suggestions.

KEYWORDS: legislative control; governability; opposition; coalition presidentialism.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A OPOSIÇÃO COMO ESSÊNCIA DA DEMOCRACIA	10
2. BREVE HISTÓRICO DO FENÔMENO POLÍTICO DAS OPOSIÇÕES	16
3. OPOSIÇÃO, GOVERNABILIDADE E CONTROLES LEGISLATIVOS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	19
3.1 Oposição, governabilidade e presidencialismo de coalizão no Brasil	19
3.2 Mecanismos de controle e fiscalização do legislativo: uma breve comparação entre Brasil e EUA	21
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

INTRODUÇÃO

O presente estudo lida com três temas: oposição parlamentar, governabilidade e controles legislativos. Em resumo, o que se pretende é, trazendo a lume a temática das oposições parlamentares e sua relevância para a experiência democrática, inserir essa questão no âmbito da experiência política brasileira pós-Constituição de 1988 e promover o debate sobre os mecanismos de controle legislativo que poderiam ser criados ou alterados no sentido de favorecer a consolidação do papel das oposições no sistema político brasileiro, por meio de mecanismos institucionalizados.

A literatura sobre governabilidade no presidencialismo de coalizão brasileiro preocupa-se principalmente com aspectos ligados à formação de maiorias, conflitos entre Executivo e Legislativo (produção legislativa, controle e fiscalização) e reforma política (aspectos eleitorais e partidários) (ABRANCHES; AMORIM NETO; FIGUEIREDO e LIMONGI; RENNÓ; SANTOS), mas não confere grande ênfase ao papel das oposições, cuja atuação institucionalizada afigura-se de fundamental importância para a efetivação do ideal democrático. Ocorre que o presidencialismo de coalizão, notadamente o brasileiro, como veremos mais adiante, não favorece a formação e o fortalecimento de uma oposição parlamentar estruturada, uma vez que os partidos minoritários possuem incentivos muito mais fortes para aderir à base governista, mediante coalizões, do que para construir um discurso e uma atuação oposicionista (SANTOS, 2006a), caracterizada pela preocupação de influenciar, de fora da máquina do governo, a agenda legislativa e as políticas públicas, bem como controlar e fiscalizar a ação governamental, além de se colocar como alternativa continuativa perante a opinião pública.

Assim, o primeiro capítulo apresenta a temática das oposições políticas, procurando situá-la como fenômeno essencial à experiência democrática. Para isso, discorre-se sobre as visões de alguns autores que abordaram o assunto em suas obras, como Giuseppe De Vergottini, Robert A. Dahl, Giovanni Sartori e Lílian M. B. Emerique, que nos oferecem pontos de vista da ciência política e da ciência jurídica.

No segundo capítulo, traz-se um breve histórico do fenômeno político das oposições, com alguma ênfase, como não poderia deixar de ser, na moderna experiência parlamentarista britânica.

O terceiro capítulo é dividido em duas partes. Na primeira, busca-se, no contexto político brasileiro, estabelecer algumas relações entre o fenômeno das oposições, a

governabilidade e o presidencialismo de coalizão. Na outra parte, a idéia é apresentar brevemente alguns mecanismos formais de controle e fiscalização à disposição do parlamento brasileiro em comparação com o norte-americano, extraindo disso algumas análises.

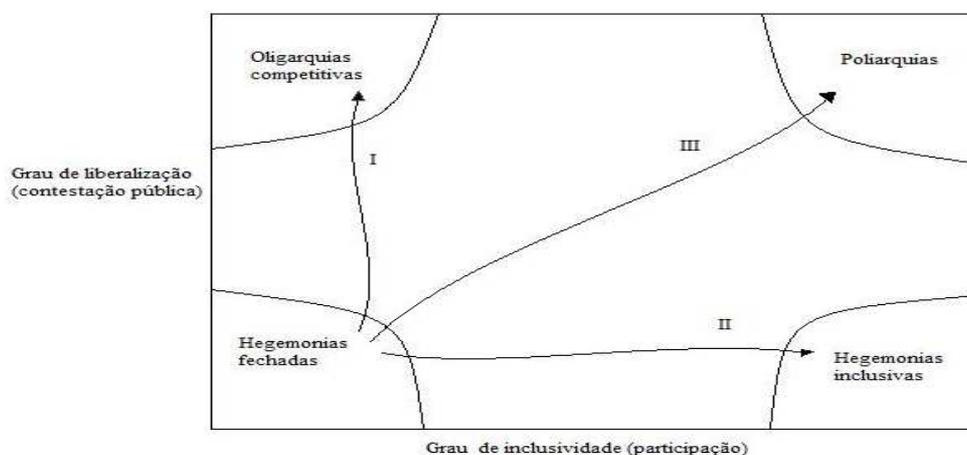
No que se refere à metodologia e às pretensões deste trabalho, faz-se necessário esclarecer que a presente monografia não é um trabalho empírico, mas busca realizar reflexão a partir dos temas oposição, governabilidade no presidencialismo de coalizão e controles legislativos, com o intuito de, ao fim, tecer algumas considerações e propor algumas sugestões.

1. A OPOSIÇÃO POLÍTICA COMO ESSÊNCIA DA DEMOCRACIA

Na opinião de Robert Dahl (1971, pp.26-27), há três condições necessárias, porém não suficientes, para a formação da democracia: a possibilidade de os cidadãos formarem as suas preferências, expressarem-nas uns aos outros e ao governo e que suas preferências possam ser consideradas pelo governo sem discriminação de conteúdo ou de fonte. Dahl também destaca uma série de requisitos para a existência da democracia para um número significativo de cidadãos, entre os quais podemos citar a liberdade de expressão, o direito de candidatura a cargos eletivos, o direito de acesso a fontes alternativas de informação, a competição política e a alternância no poder. Os dois últimos são os que mais relevo possuem no que se refere ao estudo do fenômeno da oposição, pois, sem competição política efetiva, que permita à oposição a possibilidade de atingir o poder, um regime não pode ser tomado como democrático.

A partir desses requisitos, Dahl (1971, p.29) desenvolveu seu modelo poliárquico, postulando que o nível de democratização de um Estado pode ser avaliado em termos de duas variáveis teóricas: os direitos de participação e de contestação pública. Em seu modelo (Dahl, 1971, pp.29-31), o nível de democratização de uma nação é função do grau de inclusividade (participação) e do grau de liberalização (contestação pública), o que enseja o surgimento de quatro tipos paradigmáticos de regimes. As “hegemonias fechadas”, onde há baixos graus de contestação pública e de participação; as “hegemonias inclusivas”, onde há alto grau de inclusividade e baixo grau de contestação; as “oligarquias competitivas”, regimes com alto grau de contestação e baixo grau de inclusividade; e as “poliarquias”, regimes em que há alto grau de participação e contestação pública. Observemos o gráfico elaborado por Dahl:

Figura 1 - Liberalização, inclusividade e democratização



Fonte: Dahl, 1971, p.30

Conclui-se do modelo de Dahl que é nas poliarquias que se encontra o contexto ideal para o desenvolvimento das oposições, uma vez que estes regimes apresentam alto grau de participação e contestação pública.

Na visão de McCormick (2007, p.25), as democracias modernas podem ser definidas a partir da identificação de algumas características essenciais, entre elas, a que mais nos interessa, o direito institucionalmente garantido a uma oposição ativa e efetiva, compreendida como direito legal de oposição política, e mais que isso, como direito realizável por meio de mecanismos formais.

Para Sartori (1987, p.189), a democracia trouxe a grande conquista de fazer com que o poder fosse exercido pela maioria. Entretanto, o amadurecimento da experiência democrática revelou o problema da tirania das maiorias, que, legitimadas pelo voto, poderiam sufocar as minorias, sufocando-lhes a expressão política. Com o intuito de promover maior equilíbrio no exercício do poder, Sartori (1987, p.189) destaca o perigo de conferir “todo o poder” às maiorias quanto às minorias.

No sentir de Emerique (2006, p.217), “a oposição seria a expressão do pluralismo, sem a qual um Estado não conta com uma autêntica legitimidade democrática”. Emerique (2006, p.284) entende a oposição como um fenômeno político-jurídico, dotado de *status* constitucional, e cita alguns países, como Portugal, Colômbia e Equador, cujas cartas políticas fazem referência expressa ao direito de oposição, direito cujo fundamento constitucional não é tão imediatamente dedutível em outros países.

Emerique, citando o exemplo do Brasil, demonstra que o direito constitucional de oposição existe, embora tácito, defluindo de três princípios constitucionais: o democrático (art. 1º, *caput*, CF), o da cidadania (art. 1º, II, CF) e o do pluralismo político (art. 1º, V, CF). Além disso, explica que a inevitabilidade do conflito é o fundamento do fenômeno da oposição, enquanto a necessidade de consenso é a sua justificativa.

Para Emerique (2006, p.217), a democracia não pode ser entendida tão-somente como o governo da maioria, isto é, dos vencedores, mas se efetiva

(...) na conjugação dinâmica entre maioria e minoria e é justamente nesse contexto que a oposição ocupa um lugar primordial na própria composição dos mecanismos de governo. Não se resume o governo ao exercício do poder pelo(s) grupo(s) vencedor(es), mas na atividade tanto da oposição como da situação na condução da vida política de um Estado.

Assim, a autora reputa por indispensável a presença e atuação da oposição em um Estado democrático de direito, pela relação direta com a expressão do princípio do pluralismo político.

Emerique preocupa-se, ainda, em fazer uma distinção conceitual entre as idéias de oposição e contestação. Para ela, a última por ser compreendida como uma tentativa de contraposição à legitimidade do sistema, mas a oposição está inserida na estrutura de poder legalmente constituída, onde tem lugar e direitos próprios para a consecução dos seus fins.

Ainda conforme Emerique (2006, p.317),

(...) o direito de oposição é um direito fundamental assentado e concretizado sobre uma estrutura procedimental e substancial do Estado democrático, fundado na cidadania e no pluralismo político, reconhecedor da multiplicidade de interesses, posições partidárias e identidades de grupos, mesmo que tal direito não seja expresso diretamente na ordem constitucional ou legal. O direito de oposição descreve um conjunto de normas e práticas de nível constitucional integrantes do estatuto disciplinador das funções da oposição, inscritas ou imediatamente decorrentes da Constituição, por ela tuteladas e garantidoras da continuidade do Estado. Tal direito pressupõe mais do que uma referência formal jurídico-política textual, antes requer uma equilibrada relação entre a Constituição e a prática que ela procura alicerçar. Reveste-se de um caráter material, institucional e teleológico e, além disso, de um aspecto instrumental. A oposição política se sujeita, implícita ou explicitamente, a uma disciplina jurídica.

Emerique também argumenta que a cláusula de abertura ou da não tipicidade dos direitos fundamentais constante no art. 5º, § 2º, da Constituição brasileira de 1988, admite a renovação do rol destes direitos, se forem atendidos os requisitos estipulados no referido dispositivo: a) ser um direito decorrente do regime e dos princípios constitucionalmente adotados; e b) ser um direito amparado por tratados internacionais de que o Brasil faça parte.

Com base nisso, defende que o direito de oposição preenche essas exigências, pois se relaciona diretamente com os princípios fundamentais do Estado brasileiro (especialmente, como já se disse, o princípio democrático – art. 1º, *caput*, CF; o princípio da cidadania - art. 1º, II, CF; e o princípio do pluralismo político - art. 1º, V). Além disso, o direito de oposição satisfaria “outros critérios que justificam a fundamentalidade material de um direito, como a equiparação em conteúdo e relevância a determinados direitos fundamentais expressamente previstos” (EMERIQUE, 2006, p.319). Por isso, o direito de oposição, na opinião da autora (EMERIQUE, 2006, p.319), seria “um autêntico direito fundamental, apesar de não constar expressamente no catálogo, sendo amparado pelo art. 5º, § 2º, da Constituição de 1988”.

Sugere, em sua obra, a criação de um estatuto do direito de oposição, em que deveriam constar princípios, regras e órgãos relativos à atividade oposicionista, prevendo, ainda, os direitos políticos que assegurassem o “exercício da sua função, os direitos e deveres delineadores do seu perfil jurídico” (EMERIQUE, 2006, p.320) e também, talvez, “o conjunto de normas fundamentais estipuladoras dos titulares do poder público, enunciadoras dos órgãos políticos e de suas competências, e fixadoras dos fins supremos da comunidade” (EMERIQUE, 2006, p.320).

Por fim, Emerique (2006, p.321) alerta para a urgência de

(...) uma posição doutrinária e jurisprudencial mais favorável ao entendimento do direito de oposição política como um direito fundamental que permeia toda a conjuntura dos direitos políticos e a estruturação do Estado Democrático de Direito, como um passo a mais para a democratização da sociedade brasileira.

Caggiano (1995, p.125), no capítulo de sua obra em que expõe o sistema de oposição política da Grã-Bretanha, representado pela figura do *shadow cabinet*, gabinete-sombra ou gabinete-paralelo, argumenta que a estrutura jurídico-política das relações entre governo e oposição naquele país determinam uma atitude mais responsável por parte da oposição, haja vista as maiores perspectivas de alternância no poder. Para esta autora, tal estrutura puxa as forças políticas de oposição para o interior do sistema, estimulando-a a obedecer às regras do jogo e a praticar o chamado *fair play*.

Para Vergottini (1973, p.1), pode-se contemplar o fenômeno da oposição política sob quatro ângulos diferentes: oposição enquanto anti-poder, dissenso, limite e controle, bem como alternativa de governo. O estudioso italiano confere à oposição, antes de tudo, o significado de antítese do governo, contraposição dialética, anti-poder. A noção de oposição como dissenso é o reconhecimento do direito que possuem as minorias de discordar publicamente das ações e diretrizes do governo.

A idéia de oposição como limite e controle já se revela como um avanço a partir da no sentido de limitar o poder dos governantes e vigiar o seu exercício, por meio de mecanismos institucionais que lhe sejam constitucional ou legalmente conferidos. Para ele, não seria o parlamento em si, *locus* político da pluralidade, o responsável pela fiscalização e controle do governo, pois, no parlamentarismo, sua composição é sempre de maioria governista, enquanto no presidencialismo essa não é a regra, mas frequentemente ocorre.

Podemos deduzir do pensamento deste autor, portanto, que a função de limite e controle deveria ser competência mais predominantemente dos partidos de oposição, e não da totalidade dos parlamentos.

A última noção de Vergottini é da oposição como alternativa continuativa. Essa noção de oposição pressupõe, antes de tudo, um regime democrático, em que existe a possibilidade real de alternância do poder, mediante o escrutínio popular.

Não seria infrutífero, no âmbito deste capítulo, pontuar algumas semelhanças e diferenças entre as visões dos diferentes autores citados acerca do fenômeno da oposição.

Partindo do pensamento de Robert A. Dahl, concluímos que o grau de contestação pública é variável mais relevante que o grau de inclusividade para determinar a existência e a efetividade das oposições. Para corroborar tal conclusão, retoma-se a afirmação de Dahl (1971, p.28), segundo a qual “na falta do direito de exercer oposição, o direito de ‘participar’ é despojado de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública”. Para tal autor, “um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um país com um sufrágio limitado mas com um governo fortemente tolerante”.

Confrontando as visões de Dahl e Vergottini, rememoremos duas das quatro interpretações de oposição de Vergottini (oposição como anti-poder e oposição como dissenso). No caso de haver baixo ou nenhum grau de contestação pública, essas duas funções essenciais das oposições são enfraquecidas ou mesmo anuladas. No entanto, o grau de inclusividade do regime parece não exercer impacto digno de nota sobre as funções da oposição apresentadas por Vergottini.

Emerique estabelece uma distinção conceitual entre contestação e oposição política, mas essa questão parece não preocupar Dahl, que entende o direito de contestação pública de maneira abrangente, como direito genérico de dissentir da maioria sem sofrer repressão política.

Sartori, embora não se preocupe diretamente com o papel ou a definição das oposições, refere-se indiretamente a elas quando aborda a questão da necessidade da criação de mecanismos institucionais que barrem a tirania da maioria, na medida em que cabe preponderantemente às oposições o papel de operar tais mecanismos. Suas idéias, nesse ponto, dialogam com a idéia de contestação pública de Dahl e com a noção de oposição como limite e controle de Vergottini.

Em conclusão, embora o termo “oposição” seja, de certa forma, contaminado por uma carga semântica de rebeldia e insubordinação, é preciso deixar bastante claro que o conceito de oposição política em seu sentido estrito enseja, na verdade, um elevado grau de civilidade e

submissão às regras do sistema. Sem uma oposição efetiva e atuante não é possível considerar um regime democrático verdadeiramente amadurecido. Contudo, a oposição política livre só será incentivada a se submeter às regras do sistema se lhe for dada a garantia de exercer seus direitos, perspectivas de atingir o poder e mecanismos formais que favoreçam o *fair play* entre oposição e situação, como a participação em decisões governamentais, o debate público sobre temas de interesse da sociedade, e o controle e fiscalização efetivos dos atos do governo.

2. BREVE HISTÓRICO DO FENÔMENO POLÍTICO DAS OPOSIÇÕES

Atualmente, o regime democrático e a oposição política exercida por partidos parecem algo natural, como se as coisas sempre tivessem sido assim. Contudo, a oposição pacífica, praticada por partidos políticos legalmente instituídos, é uma experiência relativamente nova em termos históricos. Segundo Dahl (1965, p.115), “oposição partidária, no âmbito de um contexto legal, na realidade, traduz-se numa recente e não planejada invenção, a qual vem sendo confinada em um punhado de países da Europa ocidental e no espaço reservado do mundo de língua inglesa”.

Há registros de atividades oposicionistas desde a antiguidade. Em Atenas, era possível exercer oposição nas assembleias populares. Em Roma, havia os tribunos da plebe, que tinham o direito de *intercessio*, que abria a possibilidade de vetar decisões dos magistrados. No medievo, o papel de oposição foi, muitas vezes, exercido pela Igreja, relativamente aos monarcas feudais. Dahl (1965, p.115) resume e generaliza de forma precisa tal realidade, ao afirmar que “(...) desde que o conflito, no que tange aos pontos de vista, se apresenta inevitável no relacionamento humano, as sociedades politicamente organizadas sempre, de alguma forma, enfrentam o fator oposição”.

Mas a atividade oposicionista como hoje a conhecemos surgiu, como elemento do quadro institucional, na experiência parlamentarista britânica, e recebeu contornos mais precisos no séc. XVII, pois, até então, era cercada de uma aura de ilegalidade e ilegitimidade, posto ser, em tempos de absolutismo, confundida com infidelidade ao monarca. Citando Caggiano (1995, p.17):

(...) foi no período de domínio da dinastia de Hanover que se operou uma progressiva evolução da idéia de oposição, inaugurando-se um processo de atenuação da moldura de inconstitucionalidade que lhe era reservada. Nos reinados de George I e George II, quadro que é reavivado sob George III, a oposição alcança *status* de instituto constitucional, superando-se nesse período a idéia de oposição à vontade real. É o momento em que se delinea a separação entre a coroa e o ‘governo do rei’.

Essa separação entre a coroa e o “governo do rei” constituiu a semente histórica da atual distinção entre os papéis de chefe de estado e chefe de governo. A partir de então, apesar de o monarca ainda acumular as duas funções, tornava-se mais claro que a oposição era exercida contra os atos de governo do monarca e não à sua figura, enquanto chefe de estado.

Na experiência política britânica, a idéia de oposição desenvolveu-se paralelamente ao parlamentarismo, no contexto do florescimento das idéias liberais de necessidade de separação

dos poderes e de promoção do sistema de *checks and balances* (freios e contrapesos), de controle dos atos do monarca e proteção aos direitos fundamentais. Justiça se faça, não podemos restringir a experiência dos mecanismos de *checks and balances* ao parlamentarismo britânico, pois nas experiências francesa e norte-americana também eles estiveram presentes.

Como demonstra Lemos (2005a, pp.3-4):

Essa questão dos limites aos poderes políticos sancionados surge, de fato, a partir de Locke, é aprofundada e detalhada por Montesquieu (...) e defendida por Madison (...). Influenciado por Tocqueville (...), John S. Mill (...) apontará os perigos de um ao grande aparato de Estado e da tirania que pode deprender da burocracia – o que resulta na necessidade de controles. Assim, o controle da burocracia pelo parlamento adquire papel central. Esse problema da contenção de um poder absoluto é o centro da atenção dos constitucionalistas que encontram, na limitação do poder *via instituições*, a única solução possível contra seu abuso.

Assim, de início, o parlamento era visto, ele mesmo, como a oposição ao monarca, responsável que era por estabelecer limites aos seus poderes, não mais absolutos. Surge, ainda, a noção de responsabilidade do monarca pelos atos de governo, pelos quais, até então, não era responsabilizado. A oposição foi, então, lentamente, como afirma Caggiano (1995, p.21), “abandonando a conotação de simples antítese (...) em relação ao monarca ou à maioria parlamentar, para assumir tons e nuances diferenciadas e desempenhar distintos papéis”. Com o tempo, a oposição ganhou força política e institucionalidade, deixando de ser, conforme o pensamento de Vergottini (1973, p.32), meramente obstativa dos atos governamentais. Ela passava, inclusive, a disputar o poder, apresentando-se como alternativa política.

Disso emergem os partidos políticos organizados e institucionalizados, como agremiações fundamentais para a representação da vontade popular e a disputa pelo poder político. Nesse contexto, como indica Emerique (2006, pp.228-229), transforma-se o papel da oposição no que se refere ao *locus* de sua atuação e ao seu *modus operandi*. Os partidos políticos ganham maior *status* e legitimidade, não mais sendo designados pelo termo depreciativo “facções”. Conforme Lafer (1999, p.A2),

(...) com a extensão do direito de sufrágio e o advento dos partidos políticos, a oposição parlamentar, nas democracias representativas, adquiriu a marca da inclusão social e permitiu, genericamente, a representação da cidadania mediante partidos, possibilitando à oposição uma [nova] função no campo político. Tal função (controle e fiscalização) ultrapassa a simples divisão de poderes, pois se torna decisiva no Estado Democrático de Direito, visto que contribui para evitar os excessos dos governantes.

Sobre oposição e partidos políticos, ressalta Duverger (1970, p.447):

O desenvolvimento contemporâneo dos partidos políticos, ao mesmo tempo (sic) que modifica a separação dos poderes clássicos, transformou essa função de oposição, encarnando-a, de novo, fora do Governo, em órgão distinto: os partidos minoritários são os herdeiros dos tribunos da plebe [romana].

Outro fato relevante no histórico político das oposições foi o surgimento dos partidos de massa, que tiveram origem nos movimentos operários britânico e francês, embora distintamente. Essas agremiações modificaram o jogo político, pois lhe acrescentaram uma nova lógica. Conforme lição de Caggiano (1995, p.23), tais partidos tinham como meta não somente chegar ao poder, mas tinham como proposta uma ação oposicionista contínua, caracterizada pela permanente mobilização política com o fito de conquistar variados níveis de influência nos quadros do poder.

Por fim, devemos ressaltar que o desenvolvimento das oposições no mundo não ocorreu de forma linear e tampouco com continuidade institucional. Houve diversos avanços e retrocessos na história de cada nação. Na lição de Emerique (2006, p.230), se há alguma conclusão unânime é a de que a oposição ganhou relevância “sobretudo nas democracias assentadas sobre o princípio do pluralismo político e cujo processo político estrutura-se por meio da organização partidária”.

3. OPOSIÇÃO, GOVERNABILIDADE E CONTROLES LEGISLATIVOS NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

3.1 Oposição, governabilidade e presidencialismo de coalizão no Brasil

Questão central para compreender a organização política brasileira é a da pluralidade, que determina a fragmentação e heterogeneidade das forças políticas nacionais no Congresso. Para Abranches (1998, p.19), a especificidade do modelo brasileiro está na combinação única de presidencialismo, multipartidarismo e representação proporcional, o que torna impossível a governabilidade sem coalizões partidárias e também regionais. De acordo com Abranches (1988, p.27), bem assim com Amorim Neto (2007, p.108), o presidencialismo de coalizão é um sistema instável, de elevado risco e que se sustenta em grande medida no desempenho político pessoal do governante.

Para Figueiredo e Limongi (2006, p.275-276), o presidencialismo de coalizão no período democrático pós-1988 no Brasil apresenta uma estabilidade digna de nota, devida, em grande parte, ao desequilíbrio de forças entre executivo e legislativo. Dessa forma, a tendência à instabilidade e à exacerbação dos conflitos característica do presidencialismo de coalizão é despotencializada no caso brasileiro, pois os parlamentares são induzidos a cooperar com o governo para lograr algum êxito em seus propósitos. É o que ocorre, por exemplo, com o processo legislativo orçamentário, de iniciativa privativa do presidente da República, que é quem decide quanto será disponibilizado e em quais rubricas. Sem participação na discussão sobre a alocação dos recursos, os parlamentares só podem influir mediante emendas, o que prejudica debate mais profundo sobre as políticas públicas e a respectiva alocação dos recursos orçamentários, incentivando e reforçando a cultura política de liberação de emendas em troca de apoio político. Esse cenário é, sem dúvida, desolador para o desenvolvimento de uma oposição consistente, pois, fora desse jogo, não há possibilidade de influir. As características do presidencialismo brasileiro, descritas no final do último parágrafo, ensejam a formação de coalizões de governo que permitem a governabilidade, mas que são de baixa qualificação, e, por isso mesmo, desincentivam a estruturação e fortalecimento de uma oposição parlamentar consistente, típica de democracias mais avançadas.

Quando se faz parte da base governista no Brasil, muitas são as vantagens (SANTOS, 2006b, p.293), como, por exemplo, “o poder de nomear e demitir, o poder de reter e liberar recursos orçamentários, além do enorme poder de definição do conteúdo e *timing* da agenda de decisões governamentais”. São estes os mais relevantes recursos de que dispõe o governo para

atrair parlamentares de outros partidos para a coalizão governista. Como desvantagem, só há a possibilidade de participação em um governo eventualmente fracassado e impopular, o que geraria, em tese, algum custo político ao partido nas eleições futuras. Contudo, é sabido que a cultura política dos brasileiros não dá ênfase aos partidos e seus programas de governo, mas é sobremaneira personalista, o que ameniza ainda mais tais possíveis efeitos negativos.

Dessa forma, um partido que prefira manter-se como oposição deixa de desfrutar de todas essas vantagens. Além disso, em virtude da preponderância do executivo sobre o legislativo e da tendência natural dos outros partidos a se alinhar ao governo, os partidos de oposição podem ver-se isolados, sem instrumentos nem relevância numérica para influenciar os rumos da agenda governamental. Restam-lhe, então, os instrumentos de controle e fiscalização que não dependam de aprovação em comissões ou no plenário, como os requerimentos de informação, por exemplo. De acordo com Santos (2006b, p.294), o fato é que

(...) nas condições atuais da política brasileira, a atração exercida pelo Poder Executivo é considerável e isso ficou mais do que comprovado com a decisão do PMDB de aderir à coalizão governamental, além da enxurrada de parlamentares que trocaram de partidos em direção a agremiações da base aliada.

Para Santos (2006b, p.294), ainda, o sistema político brasileiro da atualidade impede a adoção de uma estratégia *policy oriented* pelos partidos, pois os partidos de oposição não têm qualquer incentivo para cooperar, enquanto o partido do governo e os da base aliada obedecem a uma lógica clientelista. Vejamos, como exemplo, a questão orçamentária. A iniciativa legislativa em leis orçamentárias é privativa do executivo e as liberações orçamentárias dependem daquele poder. Ora, como é do conhecimento de todos, fazer políticas públicas é, antes de mais nada, liberar recursos. No atual sistema, os partidos de oposição não capitalizam qualquer ganho político em cooperar com o governo, tendo em vista que este é quem recebe todo o mérito. Por isso, os partidos aliados querem cargos, para poder capitalizar politicamente. Por isso, poucos são os partidos que pagam o preço de permanecer na oposição. Sem participar diretamente do governo, nenhum partido tem incentivos reais para adotar uma postura *policy oriented*, nem os aliados nem os de oposição. E, dentro dessa lógica desfavorável ao interesse público, o próprio governo é empurrado para as coalizões, pois não consegue aprovar a sua agenda governamental sem maioria no parlamento, o que o obriga a se submeter a coalizões de baixo nível de comprometimento e natureza predominantemente clientelista.

No sentido de promover o desenvolvimento das oposições, há alguns pontos da reforma política que merecem destaque. A introdução da lista fechada, por exemplo, aumentaria o poder

dos líderes partidários e conseqüentemente a disciplina dos partidos nas votações. O incremento da coesão dos partidos torna sua atuação mais coerente, o que favorece a estruturação da base de oposição (assim também como da base governista). Da mesma forma, o instituto da fidelidade partidária fortalece os partidos, impedindo o “troca-troca” de ocasião para formar as coalizões governistas. Já a cláusula de barreira é uma das propostas que poderiam ter influência decisiva na dinâmica parlamentar, tendo em vista que, com a diminuição do número de agremiações (AMORIM NETO, 2007, p.107), restaria simplificada a engenharia política para a formação de coalizões, aumentando, ao menos em tese, o grau de governabilidade. Nesse contexto, fechar-se-ia o cerco contra as legendas de ocasião, que são meros contrapesos no jogo político entre os partidos mais representativos. O aumento do grau de polarização política forçaria a adoção de posições mais claras por parte dos parlamentares, promovendo a coerência partidária (e, por conseguinte, fortalecendo as oposições), ensejando, ainda, o enriquecimento do debate acerca dos grandes temas nacionais.

Na visão de Santos (2006b), nenhuma reforma política terá êxito se não aumentarem os custos de se tomar parte no governo bem como os benefícios para se permanecer na oposição (notadamente quanto à melhor distribuição do poder alocativo entre executivo e comissões do legislativo). Aqui, novamente, pode-se observar a relevância da participação da oposição parlamentar, não apenas no que respeita ao controle e fiscalização do governo, mas à própria elaboração das políticas públicas e respectiva alocação dos recursos. Com o fito de incentivar a oposição a permanecer como oposição e desempenhar o seu valoroso papel institucional, é preciso que o sistema político crie mecanismos institucionais que lhe assegurem participação e influência efetiva nos processos decisórios, mesmo do lado de fora do governo.

3.2 Mecanismos de controle e fiscalização do legislativo: uma breve comparação entre Brasil e EUA

De início, parece-nos importante trazer a lume algumas definições sobre controle ou *accountability*.

Conforme Lemos (2005a, p.26), o controle ou *accountability* vertical é o exercido pela sociedade sobre o Estado. Já o controle ou *accountability* horizontal é o que se refere às relações institucionais entre os poderes (são os conhecidos mecanismos de freios e contrapesos ou *checks and balances*).

O controle ou *accountability* vertical é exercido pelo voto (nas eleições), pela mídia, por meio de manifestações populares, por meio da atividade de *lobby* junto às instâncias decisórias

(parlamento, órgãos do governo, conselhos etc.), e inclusive por meio de recurso às vias judiciais. O controle ou *accountability* horizontal, por sua vez, possui mecanismos mais formalizados, e se plasma por meio de órgãos de controle de contas, requerimentos de informações, comissões permanentes ou comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas, entre outros instrumentos legais. Para os fins desta monografia, interessa-nos o controle ou *accountability* horizontal, especialmente o de que o legislativo é o sujeito e o executivo, o objeto. O conceito de controle é relacional (FOX, 2000 *apud* LEMOS, 2005a, p.27), pois nele se deve estabelecer quem presta contas a quem. Além disso, o controle pode ser *ex ante*, quando se dá anteriormente ou no decorrer da elaboração ou da implementação de determinada política, ou *ex post*, quando ocorre depois da sua implementação (OGUL e ROCKMAN, 1990; HARRIS, 1964 *apud* LEMOS, 2005a, p.27).

Parece-nos oportuno observar que o referido conceito não obriga os fiscalizadores à aplicação de sanção formal às instâncias fiscalizadas. Mas, em diversos casos, a sanção informal (como a publicidade das irregularidades) é até mais prejudicial ao infrator do que uma eventual sanção formal (e.g., multa, devolução de recursos, destituição de cargo). A finalidade do controle ou *accountability* horizontal não é exatamente a punição (embora esta surja como uma decorrência lógica em determinados casos), mas a identificação das falhas e irregularidades e sua respectiva correção e prevenção. Assim, o conceito de controle ou *accountability* que nos interessa no âmbito deste trabalho é exatamente o mesmo utilizado em Lemos (2005a, p.28): “(...) formal, intencional, por meio de instrumentos específicos, com vistas a acompanhar as atividades de governo”. Nesse conceito, não são julgadas as finalidades políticas dos agentes, mas tão-somente os fatos.

O poder legislativo, como o próprio nome indica, tem como função precípua legislar. Porém, nas democracias avançadas, não é de hoje que, nos parlamentos, a função de controle e fiscalização recebe tanta ou mais atenção que a função legislativa. Não parece ser este, ainda, o caso do Brasil e outras nações de menor tradição democrática. Relativamente à importância relativa entre as funções legislativa e de controle, vale citar o entendimento de Woodrow Wilson (1885, p.297):

Tão importante quanto legislar é vigiar o governo. Olhar diligentemente para cada assunto do governo e falar eloqüentemente sobre o que vê é a função apropriada de um corpo representativo. Esse corpo deve ser os olhos e a voz, e incorporar a sabedoria e a vontade dos seus membros. A função de controle do Congresso deveria ser preferida até mesmo à sua função legislativa.

No entanto, vale à pena reproduzir abaixo uma pesquisa constante na obra de Lemos (2005a, p.77), a qual revela a evolução da participação das proposições legislativas de controle em relação ao total de proposições legislativas no período de 1988 a 2004.

Tabela 1 –Proposições legislativas de controle vs. outras proposições legislativas, Brasil, 1988-2004

Ano	Proposições legislativas de controle	Outras proposições legislativas (a)	Total	% das proposições de controle
1988	106	1286	1392	7,61
1989	389	3745	4134	9,41
1990	377	1902	2279	16,54
1991	1337	3099	4436	30,14
1992	1073	1318	2391	44,88
1993	1101	1125	2226	49,46
1994	640	646	1286	49,77
1995	1757	2215	3972	44,23
1996	1152	1824	2976	38,71
1997	1174	1896	3070	38,24
1998	1081	1173	2254	47,96
1999	1879	3383	5262	35,71
2000	1391	2244	3635	38,27
2001	1495	2647	4142	36,09
2002	795	1964	2759	28,81
2003	1881	3837	5718	32,90
2004	1516	2551	4067	37,28
Total	19144 (b)	36855	55999	34,19

(a) Propostas legislativas compreendem o somatório de propostas de emenda constitucional, projetos de lei ordinária e projetos de lei complementar. Excetuam-se procedimentos de caráter administrativo ou processual.

(b) Excluídas 18 convocações de ministros apresentadas pela Comissão Representativa do Congresso Nacional.

Fonte: Lemos (2005a, p.77)

É notório um aumento consistente do número de proposições legislativas de controle a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o que revela a preocupação e o esforço dos poderes legislativo e executivo no sentido de construir um arcabouço jurídico que regulamente, em seus diversos aspectos, a atividade de controle legislativo.

De conformidade com Lemos (2005a, p.78-79), embora não existam no Brasil estudos que expliquem tais variações na quantidade, algumas razões poderiam ser imaginadas. Pela extensão e riqueza das possíveis explicações, decidimos transcrevê-las, *in verbis*:

De ordem externa, a democratização apresenta-se como fator importante. A passagem do sistema autoritário para o democrático abriu a possibilidade de que os atores políticos canalizassem recursos para compreender o funcionamento do Estado, como se desenhavam as políticas públicas e como se comportava a burocracia. Além disso, a liberdade de associação e de imprensa trouxeram benefícios. A primeira permitiu a reorganização da sociedade civil e diversificação de interesses organizados, e aumentou a pressão sobre os parlamentares para a vigilância de iniciativas do governo que afetam seus interesses. Mais ainda, muitas vezes os interesses organizados acionam os parlamentares para chegarem a informações que de outra forma não teriam, ou levariam um longo tempo para conseguir. A segunda, a liberdade de expressão, favoreceu, na imprensa, o surgimento de denúncias ou alarmes que chamam a atenção dos parlamentares para dados eventos.

A outra explicação (LEMOS, 2005a, p.79), mais afeta aos interesses deste trabalho, faz menção ao desenvolvimento dos partidos de oposição no novo ambiente democrático, *in verbis*:

Uma segunda explicação estaria ligada à renovação de lideranças e ao aumento de parlamentares de oposição. A bancada do PT, por exemplo, em 1987 era de 8 deputados e nenhum senador. Em 1991, eram 16 deputados e 1 senador; em 1995, eram 25 deputados e 5 senadores; em 1999 eram 82 deputados e 7 senadores; e em 2003, 93 deputados e 14 senadores. Sem nunca ter participado das coalizões de governo até assumir a presidência, em 2003, o PT e outros partidos que tenham experimentado expansão podem ter sido motores desse aumento do controle, ao se constituírem como oposição organizada e numericamente relevante.

Retomando a questão das oposições, temos que a segunda explicação revela a estreita relação entre a função de controle e a existência de uma oposição parlamentar efetiva, organizada e numericamente relevante. Como os parlamentares da base governista, por razões evidentes, não possuem tantos incentivos para exercer o controle e fiscalização sistemáticos da atividade governamental, pode-se concluir que esse papel deverá ser competência precípua dos parlamentares da oposição. Atualmente, com a disseminação e consolidação dos valores democráticos em diversos países, o confronto já não é tanto entre executivo e legislativo,

enquanto instituições, mas entre governo e oposição. E o palco deste confronto é, principalmente, o legislativo, onde há representantes dos dois pólos.

A partir de todas essas considerações, surge, naturalmente, um questionamento. Que alterações ou criações legislativas deveriam ocorrer para que a oposição parlamentar possua maior poder na função de controle e fiscalização das ações de governo? Para tentar responder esta questão, ou pelo menos lançar algumas luzes sobre o debate, trazemos abaixo, da lavra de Lemos (2005a), uma breve sistematização dos mecanismos formais de controle e fiscalização do executivo por parte do legislativo no Brasil, em que se estabelecem alguns paralelos elucidativos com o sistema dos EUA.

Processo orçamentário: no Brasil, o legislativo possui poder de veto e poder de emenda, mas não de iniciativa. Segundo Lemos (2005a, p.79-80), é bem outra a situação nos EUA, onde o parlamento possui a prerrogativa de aprovar a sua própria peça orçamentária, juntamente com a do executivo (*budget resolution*). Ambas são debatidas ao longo do ano, com a realização de diversas audiências (o que lá é chamado de processo de apropriação). O orçamento vai sendo discutido, aprovado e executado ao longo do ano, de acordo com os gastos públicos, e não com um processo orçamentário prévio. No Brasil, embora o legislativo tenha, como já se salientou, poder de veto e emenda, as emendas orçamentárias não chegam a 5% do total, pois o orçamento público brasileiro é, em grande medida, engessado. Além disso, muitas emendas nem são executadas, pois a peça orçamentária não é mandatória, mas apenas autorizativa, podendo o presidente da República contingenciar as despesas ou retardar sua execução unilateralmente. Muito embora a Constituição Federal de 1988, em seus dispositivos, tenha trazido alguns avanços no papel do legislativo dentro do processo orçamentário, tal papel ainda não se compara ao do legislativo norte-americano, onde, no processo orçamentário, o executivo precisa adotar uma postura bem mais cooperativa e negociadora a fim de inserir no orçamento os itens de sua agenda de governo. Devido ao alto grau de autonomia conferido ao executivo pelo texto constitucional, permanece uma distorção bem conhecida no Brasil: a barganha dos parlamentares pela liberação de emendas orçamentárias em troca de cargos, favores e apoio político.

Poder autorizativo: o legislativo norte-americano possui prerrogativas no sentido de autorizar ou desautorizar órgãos e agências de governo, bem como programas e atividades governamentais, no que difere do brasileiro. Em virtude do conteúdo do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição pátria, é de competência legislativa privativa do presidente da República quase toda a matéria administrativa, como as leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos; aumento de sua remuneração; organização administrativa e judiciária,

serviços públicos e pessoal da administração dos territórios; servidores públicos da União e territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; organização do ministério público e da defensoria pública da União; criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública; bem como aquelas que disponham sobre militares das forças armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. Isso restringe sobremaneira as possibilidades de controle do legislativo sobre o executivo (LEMOS, 2005a, p.81).

Processo de aprovação de autoridades: no Brasil, é regulado pelo art. 52, inciso III, da Constituição, em que se inclui, entre as competências privativas do Senado Federal, a aprovação prévia da escolha de algumas autoridades, como os magistrados ali apontados, ministros do Tribunal de Contas da União, governadores de território, presidente e diretores do Banco Central, procurador-geral da República, chefes de missão diplomática de caráter permanente, bem como outros titulares que a lei determine. Apesar de algumas semelhanças com o sistema norte-americano, o modelo brasileiro de controle por meio do processo de aprovação de autoridades adota uma lógica jurídica inversa e, por isso, bem mais limitada. No Brasil, a Constituição arrola um conjunto de cargos para os quais deve haver aprovação da escolha pelo Senado Federal, ficando o restante sujeito à livre nomeação pelo presidente da República. Nos EUA, a lista existente é a daquelas autoridades que o presidente da República pode nomear livremente, sendo isso a exceção, e a aprovação da escolha pelo Senado, a regra geral, válida para as demais autoridades (LEMOS, 2005a, p.82). O processo de aprovação de autoridades configura-se como poderoso instrumento à disposição do parlamento e, por extensão, da oposição parlamentar. Quando é abrangente e bem regulamentado, tem o condão de conferir maior transparência e legitimidade às nomeações, pois há sabatina dos indicados, verificação de suas biografias e enseja-se oportunidade para o levantamento de conflitos de interesses.

Impeachment: No Brasil, é competência da Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de estado. Já ao Senado Federal, compete processar e julgar estas e outras autoridades. O processo de *impeachment*, no Brasil, é semelhante ao dos EUA, embora lá mais autoridades estejam sujeitas a este tipo de controle. Em 1992, o ex-presidente Fernando Collor teve sua autorização de *impeachment* aprovada na Câmara dos Deputados e, mesmo tendo renunciado, o Senado deu prosseguimento ao julgamento e cassou-lhe os direitos políticos por oito anos (LEMOS, 2005a, p.83).

Poderes investigativos: Talvez um dos mecanismos investigativos mais conhecidos pelo grande público seja a comissão parlamentar de inquérito - CPI, que tem poderes de investigação

próprios das autoridades judiciais, conforme previsto no art. 58 da Constituição Federal (LEMOS, 2005a, p. 84). Na atual Carta Política, não houve alteração de sua redação em relação ao texto de 1946: “podem ser criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo”. Demais disso, suas conclusões podem ser encaminhadas, se for o caso, ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal dos infratores. As CPIs precisam de 1/3 de assinaturas de deputados ou senadores para serem constituídas, podendo ser mistas, isto é, integradas por membros das duas casas legislativas (LEMOS, 2005a, p.84). A CPI, realizada por indicação de lideranças, deve ter a sua composição proporcional à representação partidária da respectiva casa, na medida do possível. Já os principais papéis, de relator e de presidente da comissão, são negociados entre as maiorias mais sólidas, geralmente um parlamentar do bloco governista e outro do principal partido de oposição. O fato de as CPIs terem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais diferencia-as das autoridades policiais na condução do inquérito, pois os parlamentares em uma CPI prescindem de autorização judicial *a priori* para a realização de uma diligência. Tal liberdade acabou ensejando abusos do instrumento ao longo dos anos, o que levou o Supremo Tribunal Federal, provocado por inúmeras demandas judiciais, a construir uma jurisprudência significativa em torno do tema (SANTI, 2007, p.32-33).

Ainda conforme Santi (2007, p.35), é importante assinalar que,

(...) embora sejam amplos os poderes de uma CPI, a investigação é realizada sempre em nome do Órgão Legislativo do qual a comissão é parte integrante. Por isso, diz-se que a investigação somente pode ter por objeto os fatos e assuntos que estejam inseridos na competência legislativa ou fiscalizadora da Casa Legislativa que cria o inquérito parlamentar, sendo abusivo ultrapassar essa limitação.

Contudo, as CPIs nem sempre são instaladas com o fito de apurar irregularidades, mas, diversas vezes, por mera disputa política. Lemos (2005a, p.85) destaca, por fim, que, além das CPIs, as comissões permanentes também representam instâncias dotadas de poderes investigativos.

Instrumentos legislativos para obtenção de informações: Nesse ponto, o Tribunal de Contas da União – TCU exige maior atenção de nossa parte. Ele é o órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo (art. 70 a 75, CF), auxiliando-o no controle fiscal, financeiro e contábil da administração pública. Suas atribuições incluem auditoria e investigações e contribuem para reduzir a assimetria informacional com análises e avaliações de

políticas públicas (LEMOS, 2005a, p.86). O TCU é composto por nove ministros, 1/3 escolhidos pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e os outros 2/3 escolhidos diretamente pelo Congresso Nacional. Se o governo tiver maioria no Congresso, estes 2/3 tendem a refletir, majoritariamente, escolhas mais favoráveis ao governo. Somando-se ao 1/3 que já é de escolha do presidente da República, tem-se, com facilidade, maioria de escolhas pró-governamentais no colegiado do TCU. Ora, em nosso modesto ponto de vista, tal sistemática não é adequada para um órgão com as funções do TCU, que deve servir como um contraponto ao governo, posto que deve fiscalizá-lo e controlá-lo. Nada mais natural, portanto, que seus postos principais fossem ocupados predominantemente por pessoas de orientação política neutra, diversa ou mesmo oposta à do governo.

Além das atividades de controle e fiscalização que desempenhada com o auxílio do TCU, o Congresso Nacional possui outros três instrumentos formais que ajudam na correção das assimetrias de informações, o requerimento de informação, a proposta de fiscalização e controle e a convocação de ministro (LEMOS, 2005a, p.87).

O **requerimento de informação** deve ser escrito, apresentado no plenário de uma das casas, lido e submetido à votação. Sua aprovação ocorre por maioria simples e eles não podem conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre os propósitos da autoridade à qual se dirige. Estas vedações limitam seriamente o uso do instrumento. Contudo, como compensação a esta fraqueza inicial, a autoridade que se recusar ou simplesmente não atender ao pedido no prazo de 30 dias, bem como aquela que prestar informações falsas, incorre em crime de responsabilidade. O requerimento de informação é um procedimento dos mais usados no Congresso, pois sua apresentação é de baixo custo político, vez que se trata de ação predominantemente individual, que não exige negociação nas instâncias formais – lideranças, comissões, blocos, partidos. O requerimento de informação não influencia as políticas governamentais tampouco gera obrigações ou custos políticos, mas representa uma ação real de controle, pois pode abordar assuntos sensíveis e servir para barganhar ações legislativas ou alocação de recursos (LEMOS, 2005a, p.87-88).

Já a **convocação de ministro**, que está prevista no art. 50 da Constituição Federal, não é um instrumento tão utilizado pelos parlamentares quanto o requerimento de informação. Ela consiste, como o nome sugere, em convocar a referida autoridade para oitiva no Congresso, com o intuito de prestação de informações sobre assunto previamente determinado. Da mesma forma que no requerimento de informações, o não comparecimento sem justificativa adequada constitui crime de responsabilidade (LEMOS, 2005a, p.88-89).

Por fim, há a **proposta de fiscalização e controle**, que pode alcançar até mesmo as autoridades da administração indireta, diferentemente dos dois instrumentos descritos anteriormente, os quais estão limitados aos titulares das pastas ministeriais. Para a formalização deste instrumento exige-se a existência de objeto definido, sendo que os seus resultados devem ser encaminhados à Advocacia-Geral da União ou ao Ministério Público, para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos eventuais responsáveis por crimes apurados e para a adoção das medidas corretivas cabíveis (LEMOS, 2005a, p.90). Entre os três instrumentos descritos à disposição do parlamento, a proposta de fiscalização e controle é o menos utilizado. Provavelmente, a explicação para essa diferença quantitativa na utilização dos instrumentos de controle esteja no fato de que a apresentação do requerimento de informação não implica quase nenhum custo político e administrativo para o parlamentar. Já nos casos de convocação de ministro e a proposta de fiscalização e controle, não é assim. Esta última, por exemplo, exige a anuência de uma comissão, a aprovação de um relatório prévio em seu âmbito e um plano de trabalho. No que se refere à convocação de ministro, somente em plenário pode ser aprovada, com quórum de maioria simples (LEMOS, 2005a, p.90-91).

Audiências públicas: estão previstas no art. 58 da Constituição Federal, sendo utilizadas para instruir matéria, tratar de assunto de interesse público relevante e promover o controle social, estando sua iniciativa ao alcance até mesmo de entidades da sociedade civil, sindicatos e associações. Nas audiências públicas, pode ser solicitado o depoimento de qualquer autoridade ou cidadão, os quais devem ser prestados por escrito e de forma conclusiva (LEMOS, 2005a, p.91-92).

Outros controles: De acordo com Lemos (2005b, p.91), há ainda outros instrumentos de controle à disposição do legislativo, os quais reproduzimos a seguir, por oportuno:

(...) conceder e renovar concessões de rádio e televisão; aprovar tratados, acordos ou atos internacionais; autorizar o presidente a declarar guerra; autorizar ausência do presidente ou do vice-presidente, quando superior a 15 dias; aprovar e suspender estado de defesa e de intervenção federal; autorizar e suspender estado de sítio; sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscito; autorizar exploração e aproveitamento de recursos hídricos, e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas; aprovar alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Por fim, não podemos deixar de mencionar, nas duas casas legislativas, a existência de comissões permanentes com função especificamente fiscalizadora. Na Câmara dos Deputados

há a Comissão de Fiscalização e Finanças; no Senado, a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (LEMOS, 2005b, p.91-92).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Primeiramente, é preciso destacar a essencialidade do fenômeno da oposição para a democracia, pois sem uma oposição livre, efetiva e garantida pelas instituições não pode haver a plenitude da experiência democrática. Dessa forma, a primeira conclusão deste trabalho é a necessidade de se favorecer o desenvolvimento de um ambiente político adequado para o desempenho da atividade oposicionista, bem como de se instituir e operacionalizar mecanismos formais para o efetivo exercício do direito de oposição.

Esposamos o entendimento de Wilson, para quem a atividade fiscalizadora do legislativo deveria ser preferida até mesmo à sua atividade legislativa. Nessa esteira, concordamos com a visão de Vergottini, que acredita que a função fiscalizadora do parlamento deveria ser cometida em maior grau aos partidos ou blocos parlamentares da oposição, e não ao parlamento como um todo, haja vista que, quando o parlamento tem maioria governista, por razões óbvias, não há incentivos para que esta função seja desempenhada com o rigor necessário.

Além disso, conforme informações anteriores, temos que as características do presidencialismo brasileiro - com forte preponderância do executivo sobre o legislativo - facilitam a formação das coalizões de governo. Dessa maneira, no Brasil, são suavizados os potenciais conflitos e instabilidades típicos dos governos de coalizão. Mas essas coalizões não se formam sobre estruturas sólidas, vale dizer, não se baseiam tanto em similitudes ideológicas ou programáticas, mas em interesses políticos de ocasião. Assim, o modelo brasileiro não incentiva a estruturação e fortalecimento da oposição parlamentar, cuja atuação reveste-se de vital importância em qualquer regime democrático que deseje merecer essa designação. Sem uma oposição que tenha incentivos para desempenhar o seu papel, seja o de controle e fiscalização da ação governamental, o debate qualificado sobre as políticas públicas e respectiva alocação de recursos, ou mesmo a organização de forças políticas contrárias às que eventualmente ocupam o governo, o jogo político brasileiro sofre distorções que o afastam do ideal democrático e o funcionamento das casas legislativas passa ao largo do interesse público.

O controle ou *accountability* horizontal (*checks and balances*) possui mecanismos mais formalizados que o controle ou *accountability* vertical, conforme já explicado na primeira parte do capítulo 3, sendo seu exercício viável por meio de órgãos de controle de contas ou diretamente pelo parlamento, com o uso de requerimentos de informações, criação de comissões parlamentares de inquérito, audiências públicas, entre outros instrumentos legais. No controle vertical, não há o objetivo de punir as instâncias fiscalizadas, mas de identificar falhas e promover sua correção.

Na segunda parte do Capítulo 3, aborda-se diretamente o objetivo deste trabalho, ao se descreve brevemente a sistematização de Lemos para os mecanismos formais de controle e fiscalização do executivo por parte do legislativo no Brasil, traçando-se alguns paralelos com o sistema norte-americano. Sendo os EUA um país de dimensões similares às do Brasil, aproximadamente a mesma “idade”, com adoção também do federalismo e do presidencialismo, parece-nos adequada a sua escolha para uma análise comparativa.

Seguem, em resumo, considerações acerca de alguns mecanismos de controle legislativo no Brasil e nos EUA.

Enquanto no Brasil as leis orçamentárias são de iniciativa do chefe do poder executivo, nos EUA o parlamento pode aprovar a sua própria peça orçamentária, que tramita paralelamente à proposta do Executivo. Com isso, os parlamentares podem participar de um debate qualificado sobre as políticas públicas e a alocação dos respectivos recursos, livres (ou quase) do jogo de favores com o executivo pela aprovação de emendas ao orçamento, já que o executivo naquele país não está em posição tão privilegiada quanto no Brasil para negociar com o parlamento. Além disso, nos EUA, o orçamento não é aprovado com tanta antecedência como no Brasil, mas discutido e aprovado ao longo do ano, de acordo com os gastos públicos, em diversas audiências, no lá chamado processo de apropriação. Isso permite que as alocações sejam realizadas mais de acordo com a realidade da dinâmica dos gastos, inclusive ensejando a oportunidade de ajustes no decorrer do exercício financeiro.

No Brasil, em razão do conteúdo do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição pátria, é de competência legislativa privativa do presidente da República quase toda a matéria administrativa. Já nos EUA, o legislativo possui prerrogativas no sentido de autorizar ou desautorizar órgãos e agências de governo, bem como programas e atividades governamentais, o que torna a gestão da máquina administrativa e das políticas públicas muito mais participativa. Nesse contexto jurídico, os parlamentares possuem maior poder de influenciar as ações e a agenda governamental mesmo estando fora do governo, o que é especialmente valioso para aqueles que militam na oposição.

Na Constituição Federal brasileira, o art. 52, inciso III, regula o processo de aprovação prévia de algumas autoridades, o que está entre as competências privativas do Senado Federal. No dispositivo, incluem-se alguns membros da magistratura, ministros do Tribunal de Contas da União, governadores de território, presidente e diretores do Banco Central, procurador-geral da República, chefes de missão diplomática de caráter permanente, bem como outros titulares que a lei determine. Embora haja alguma semelhança com o modelo norte-americano, lá se adota uma lógica jurídica inversa, pois a legislação arrola as autoridades que não deverão ter sua

indicação chancelada pelo parlamento, o que significa dizer que todas as outras deverão, representando isso uma enorme parcela de poder nas mãos do parlamento. Lá a aprovação prévia é a regra, no Brasil, é a exceção.

Necessário aqui um aparte para o caso específico do Tribunal de Contas da União. Como já explanado no Capítulo 3 desta obra, aquele Tribunal é o órgão auxiliar do Congresso Nacional no controle externo (art. 70 a 75, CF), auxiliando-o no controle fiscal, financeiro e contábil da administração pública. Suas atribuições incluem auditoria e investigações e contribuem para reduzir a assimetria informacional com análises e avaliações de políticas públicas (LEMOS, 2005a, p.86). O TCU é composto por nove ministros, 1/3 escolhidos pelo presidente da República, com aprovação do Senado, e os outros 2/3 escolhidos diretamente pelo Congresso Nacional. Ocorre que se o governo tiver maioria no Congresso, estes 2/3 tendem a refletir, majoritariamente, indicações de nomes politicamente mais alinhados ao governo. Ao se somar esta maioria com o 1/3 que já é de escolha do presidente da República, tem-se, com facilidade, maioria de indicações pró-governamentais no colegiado do TCU. Ora, corroborando o que já foi dito anteriormente neste trabalho, em nosso modesto ponto de vista, tal sistemática não é adequada para um órgão com as funções do TCU, que deve servir como um contraponto ao governo, uma vez que seu papel é justamente fiscalizá-lo e controlar suas ações. Nada mais natural, portanto, que seus postos principais fossem ocupados predominantemente por pessoas de orientação política neutra, diversa ou mesmo oposta à do governo, mas o arcabouço jurídico atual favorece justamente o contrário, o que equivale, em termos populares, a deixar raposa tomando conta do galinheiro.

Em relação ao processo de *impeachment*, há muitas semelhanças entre este instituto jurídico no Brasil e nos EUA, residindo a diferença basicamente no fato de que naquele país mais autoridades estão sujeitas a esse tipo de controle. Ora, se devidamente regulamentado, o *impeachment* poderia ser um instrumento valioso ao alcance dos parlamentares, o reverso da aprovação prévia de autoridades, alcançando os outros chefes de poder, presidente e diretores do Banco Central e das agências reguladoras, membros de tribunais superiores e de contas, ministros etc.

As comissões permanentes (notadamente as de natureza fiscalizadora) e as comissões parlamentares de inquérito – CPI (principalmente), possuem poderes de investigação. Uma vez que na segunda parte do terceiro capítulo deste trabalho já nos detivemos em alguns detalhes, agora partimos diretamente para as considerações. Embora a linha de argumentação desta monografia tenda a defender a maior participação dos parlamentares da oposição nas CPI ou nas comissões de natureza eminentemente fiscalizadora, seja na sua instauração ou no

desenvolvimento dos seus trabalhos, reconhecemos que é preciso ter cuidado para que tais órgãos legislativos não sejam capturados pelo jogo político raso, tornando-se palco de “denuncismo” e perseguições políticas. Por outro lado, uma comissão fiscalizadora não pode ficar à mercê dos interesses do governo, representado por parlamentares da base governista, o que nos obrigaria, outra vez mais, a pensar no ditado acerca de raposas e galinheiros. Tampouco pode uma CPI deixar de ser instaurada quando há indícios graves de irregularidades, só porque houve manobras habilidosas no sentido de impedi-la.

O Congresso Nacional possui três instrumentos formais que ajudam na correção das assimetrias de informações, o requerimento de informação, a proposta de fiscalização e controle e a convocação de ministro (LEMOS, 2005a, p.87), cada um com suas vantagens e desvantagens.

O requerimento de informação tem a severa limitação de não poder conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre os propósitos da autoridade à qual se dirige. Contudo, como compensação a esta fraqueza inicial, a autoridade que se recusar ou simplesmente não atender ao pedido no prazo de 30 dias, bem como aquela que prestar informações falsas, incorre em crime de responsabilidade. Demais disso, o requerimento de informação é um procedimento bastante usado no parlamento brasileiro, pois é de baixo custo político, por poder ser individual. O cerne da fraqueza do requerimento de informação, em nosso sentir, reside no fato de ele não permitir ao parlamentar cobrar providências ou atitudes do executivo, mesmo em se tratando de uma ação governamental urgente, sabidamente necessária, e que esteja inserida na competência fiscalizatória do legislativo. Ainda assim, o instrumento só pode ser usado para pedir informações, o que não tem, convenha-se, o poder de pressão necessário a algumas ocasiões.

A convocação de ministro, que está prevista no art. 50 da Constituição Federal, por se tratar de acontecimento presencial, dá aos parlamentares maior liberdade que o requerimento de informações. Porém, não é um instrumento tão utilizado, pois depende de aprovação em plenário. Da mesma forma que no requerimento de informações, o não comparecimento sem justificativa adequada constitui crime de responsabilidade (LEMOS, 2005a, p.88-9), o que certamente lhe confere mais poder. Que ministro se submeteria a uma convocação voluntariamente, ainda mais para dar explicações?

Há também a proposta de fiscalização e controle, que pode alcançar até mesmo as autoridades da administração indireta, diferentemente dos dois instrumentos descritos anteriormente, os quais estão limitados aos titulares das pastas ministeriais. Para a formalização deste instrumento exige-se a existência de objeto definido, sendo que os seus resultados devem

ser encaminhados à Advocacia-Geral da União ou ao Ministério Público, para a promoção da responsabilidade civil ou criminal dos eventuais responsáveis por crimes apurados e para a adoção das medidas corretivas cabíveis (LEMOS, 2005a, p.90). Entre os três instrumentos descritos à disposição do parlamento, a proposta de fiscalização e controle é o menos utilizado. Provavelmente, a explicação para essa diferença quantitativa na utilização dos instrumentos de controle esteja no fato de que a apresentação do requerimento de informação não implica quase nenhum custo político e administrativo para o parlamentar. Já nos casos de convocação de ministro e a proposta de fiscalização e controle, não é assim. Esta última, por exemplo, exige a anuência de uma comissão, a aprovação de um relatório prévio em seu âmbito e um plano de trabalho. No que se refere à convocação de ministro, somente em plenário pode ser aprovada, com quórum de maioria simples (LEMOS, 2005a, p.90-1).

Entendemos que as exigências para a utilização destes dois últimos instrumentos deveriam ser mais brandas, desburocratizadas, pois o parlamento não deve ter dificuldades desnecessárias para obter informações sobre o governo.

De conformidade com Lemos (2005b, p.91), há ainda outros relevantes instrumentos de controle à disposição do legislativo. São eles: conceder e renovar concessões de rádio e televisão; aprovar tratados, acordos ou atos internacionais; autorizar o presidente a declarar guerra; autorizar ausência do presidente ou do vice-presidente, quando superior a 15 dias; aprovar e suspender estado de defesa e de intervenção federal; autorizar e suspender estado de sítio; sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; autorizar referendo e convocar plebiscito; autorizar exploração e aproveitamento de recursos hídricos, e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas; aprovar alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

São essas, portanto, as considerações que tínhamos, no intuito de contribuir para o enriquecimento do debate acerca de controles legislativos, especialmente ao iluminar a questão da relevância do fortalecimento institucional da atividade oposicionista no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Dados: *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n.1, p. 5-34, 1988.

AMORIM NETO, Octávio. Valores e vetores da reforma política. *Revista Plenarium*, Ano IV, n. 4, p.104-11, 2007.

_____. *O Poder Executivo: centro de gravidade do sistema político brasileiro*. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: UNESP, p. 133-43, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. São Paulo: Malheiros, 2003, 10ª Ed..

BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de Política*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004.

CAGGIANO, Monica H. S.. *Oposição na Política*, São Paulo: Angelotti, 1995.

DAHL, Robert A. *Governments and political oppositions*, in *Handbook of Political Science*, v.3., EUA: Addison-Wesley Publishing Company, 1965.

_____. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora da USP, 1997.

DUVERGER, Maurice. *Os partidos políticos*. Trad. de Cristiano Monteiro Oiticica. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

EMERIQUE, Lílían M. B. *Direito Fundamental como Oposição Política*. Curitiba: Juruá, 2006.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. *Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário*. In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNÓ, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. São Paulo: Editora FGV, p.249-279, 2006.

_____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. *Revista de Cultura e Política*, n. 44, p. 81-106, 1998.

_____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, p.175-200, 1995.

GONÇALVES, Joanisval B. *Sed Quis Custodiet Ipso custodes? O controle da atividade de inteligência em regimes democráticos: os casos de Brasil e Canadá*. 2008. 795f. Tese (Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. 3. Reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

LAMOUNIER, Bolívar & MENEGUELLO, Rachel. *Partidos políticos e consolidação democrática: o caso brasileiro*. Brasília: Brasiliense, 1986.

LEMOS, Leany B. de S. *Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada*. 2005a. 244f. Tese (Programa de Pós-graduação em Ciência Política) - Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas-CEPPAC, do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília – UnB, Brasília.

_____. Como o Congresso brasileiro controla o Executivo? O uso dos requerimentos de informação, convocação de autoridades e propostas de fiscalização e controle. In: LLANOS, Mariana & MUSTAPIC, Ana María (orgs.). *Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, p. 85-112, 2005b.

LOAEZA, Soledad. *Oposición y democracia*. 2. ed. México: Instituto Federal Electoral, 2001.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

RENNÓ, Lúcia. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.258-71, 2006.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada – I. O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1987.

SANTI, Marcos E. C. *Criação de comissões parlamentares de inquérito: tensão entre o direito constitucional de minorias e os interesses políticos da maioria*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 223-36, 2006a.

_____. *Em defesa do presidencialismo de coalizão*. In: SOARES, Gláucio A. D. & RENNO, Lúcio R. (org.). *Reforma política: lições da história recente*. São Paulo: Editora FGV, p.281-295, 2006b.

SHUGART, Matthew S., CAREY, John M. *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. EUA: Cambridge University Press, 1992.

VERGOTTINI, Giuseppe De. *Lo “Shadow Cabinet”: saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell’opposizione nel regime parlamentare britannico*. Itália: Dott. A. Giuffré, 1973.

WILSON, Woodrow. *Congressional Government*. EUA: Houghton Mifflin, 1885.