

## O CONTROLE COMO CATEGORIA DOGMÁTICO-CONSTITUCIONAL

Rodolfo Viana Pereira<sup>1</sup>

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo demonstrar a possibilidade de promoção de estudos relativos ao fenômeno do controle no seio do constitucionalismo democrático, de forma a propor a construção de uma teoria relacionada ao tema.

Palavras-chave: Controle. Democracia. Direito Constitucional. Teoria geral.

### ABSTRACT

This article aims to demonstrate the ability to promote studies related to the control of the phenomenon within the democratic constitutionalism in order to propose the construction of a theory related to the topic.

Keywords: Control. Democracy. Constitutional law. General theory.

131

### 1 INTRODUÇÃO

A redefinição dos pressupostos teóricos do acontecer do *controle* no âmbito da democracia constitucional<sup>2</sup> deve fomentar, igualmente, a revisão das características a ele associadas no quadro da *dogmática constitucional*. Já que a existência de padrões, procedimentos e limites ao exercício do poder consubstancia um dos fatores permanentes da organização jurídica da comunidade política, a noção de controle desafia aquela a criar um discurso analítico e explicativo pertinente. Certo é que as distintas ordens jurídicas adotam modelos, técnicas e padrões diferenciados de sistemas de controle, pelo que se torna inviável e de pouca utilidade, ainda que o fosse possível, construir um modelo integral e derradeiro acerca dos requisitos referentes à positividade jurídica de tais sistemas. Todavia, pode resultar útil investigar

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito da UFMG. Doutor em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Coimbra. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Especialista em Direito Eleitoral pela Universidade de Paris II. Membro da Comissão Nacional de Direito Eleitoral da OAB. Coordenador Acadêmico do IDDE – Instituto para o Desenvolvimento Democrático. Coordenador-Geral da ABRADEP – Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político. Advogado.

<sup>2</sup> Para a análise da reconfiguração do instituto do controle na democracia constitucional, ver PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito constitucional democrático: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

possíveis traços comuns, certos elementos fundamentais que sirvam de ponto de referência para um juízo de compatibilidade entre os desenhos normativos do controle, tal qual adotados pelas distintas ordens jurídicas, bem como os pressupostos teóricos legitimadores da noção de controle no seio do constitucionalismo democrático.

O que se pretende ressaltar é a possibilidade de se promover o estudo desse fenômeno no campo específico do Direito Constitucional, dotando-o de uma linguagem própria, tal como empreendido com vários outros temas que, presentes na história e literatura jurídico-política, mereceram nova roupagem a partir do enfoque constitucionalista.<sup>3</sup> De pressuposto da justificação moderna do acontecimento estatal, o tema deve ser examinado, classificado e catalogado como todo e qualquer instituto constitucional, buscando a criação de um espaço dogmático peculiar.

São várias as exigências impostas a qualquer tentativa nesse sentido. Em um plano mais vasto, a definição do controle deve ser ajustada à compreensão do Estado constitucional da qual se parte, o que, muitas vezes, não se realiza de maneira explícita ou de modo adequado. Na origem da sistematização do discurso constitucional acerca do controle, por exemplo, poucas foram as obras que lograram esse intento. Muitas, partindo de uma pré-compreensão monista do controle como ferramenta de contenção, não foram capazes, por exemplo, de atualizar o tema em face das reivindicações postas pelo Estado de Bem-estar Social. Na medida em que se modificaram as expectativas quanto aos processos políticos decisórios e ao uso do poder em contextos de promoção do ideal de justiça social, a identificação absoluta do controle com a ideia de restrição do poder estatal parece pouco adequada. Por isso, se se pretende realmente subscrever uma teoria comprometida com uma compreensão democrática de Estado, constituição e constitucionalismo, a definição concreta dos sistemas, técnicas e institutos constitucionais de controle dogmáticos deve ser capaz de comprovar sua compatibilidade a certos critérios pressupostos.

Em uma perspectiva mais restrita, não se deve descurar do elemento de *tecnicidade* associado ao desenho constitucional desses meios de controle. Os institutos concretos, neste contexto, são ferramentas técnico-jurídicas, aparatos criados no seio das diversas ordens jurídicas, a fim de inaugurar, para os sujeitos constitucionais, vias pragmáticas de ação (controle orçamentário, controle de contas, controle de constitucionalidade, controle das eleições, controle fiscal etc.). O desafio investigativo aponta, então, para uma engenharia constitucional que preveja o argumento democrático como elemento a ser insculpido no “patrimônio genético” desses instrumentos.

<sup>3</sup> O caso mais típico é o da Hermenêutica Jurídica que passou a ter um tratamento especializado no direito e na doutrina constitucional após a consagração prática do princípio da supremacia da constituição em função da adoção quase universal dos sistemas de controle da constitucionalidade. Ver, nesse sentido, PEREIRA, Rodolfo Viana. *Hermenêutica filosófica e constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 92 et seq.

Quer-se, portanto, apresentar uma teoria ao mesmo tempo abrangente e situada do controle. Abrangente porque crê que sua noção possui possibilidades de sentido para além do espectro restrito da limitação e da paralisação e para além do enfoque exclusivo nos poderes estatais. Situada porque pretende ser uma construção teórica adaptada a um determinado modelo de constitucionalismo, o constitucionalismo democrático. Apesar da pouca produção doutrinária específica em sede da Teoria Geral do Controle comparada com outros tópicos de relevância constitucional, tentar-se-á partir do patrimônio teórico porventura existente, para posteriormente readaptá-lo e complementá-lo em face desse duplo desafio.

## 2 A CONSTRUÇÃO DA TEORIA DO CONTROLE SOB ENFOQUE CONSTITUCIONAL

A apreciação autônoma da temática sob um enfoque constitucionalista iniciou-se apenas em meados do século XX, o que demonstra o interesse recente da doutrina.<sup>4</sup> Até então, o tema era analisado de maneira incidental no seio de outros tópicos teóricos. O exemplo mais pujante desse tipo prévio de abordagem pode ser encontrado no exame da função de controle como componente essencial do relacionamento entre Parlamento e Governo. Inaugurados no século XVI como medida corretiva correlata à responsabilidade penal e individual do Chefe de Governo, os mecanismos de controle parlamentar evoluíram em meados do século XVIII em direção à responsabilidade governamental de cariz política e coletiva.<sup>5</sup> A inovação implicou o estudo do controle como instituto associado – e não como categoria autônoma – ao processo de racionalização do Poder Legislativo e da conquista de independência e autonomia frente ao Poder Executivo. O *controle*, portanto, como objeto dessa “teoria clássica” (segundo adjetivada por Huerta Ochoa),<sup>6</sup> radicou-se como mecanismo de contrapoder representativo de um dos tradicionais componentes da função legislativa, qual seja, o papel de fiscalização do governo.<sup>7</sup>

Os primeiros autores a tratarem o tema sob uma abordagem constitucional autônoma foram Karl Loewenstein, com a obra *Political power and the governmental process*,<sup>8</sup> e Serio Galeotti, com *Controlli costituzionali e Intro-*

<sup>4</sup> Ainda hoje são muito poucas as obras que, de modo exclusivo e sob esse enfoque, se dedicam ao tema.

<sup>5</sup> A descrição apoia-se em BIDÉGARAY, Christian. “Le Principe de Responsabilité, Fondement de la Démocratie: petite promenade dans les allées du ‘jardin des délices démocratiques’”. *Pouvoirs – La Responsabilité des Gouvernants*, n. 92, p. 6, 2000.

<sup>6</sup> HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998. p. 99 et seq.

<sup>7</sup> O direito administrativo representa o outro foro doutrinário original dentro do qual o fenômeno do controle foi amplamente estudado, ainda que vinculado à abordagem e aos institutos peculiares a esse ramo e, por isso, não como categoria constitucional autônoma.

<sup>8</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago: The University of Chicago Press,

*duzione alla teoria dei controlli costituzionali*.<sup>9</sup> O primeiro, influenciado pelas tradições político-constitucionais alemã e norte-americana, apesar de tratar o controle como categoria autônoma, situa a questão em um âmbito mais vasto, onde se nota a influência das investigações em Ciência Política, sobretudo por analisar a semântica dos sistemas de controles constitucionais em suas interações com os sistemas políticos democrático e autocrático. O segundo, partindo da crítica ao arcabouço teórico e jurisprudencial construído na seara do direito administrativo italiano quanto ao tema do controle, promoveu um enfoque visivelmente mais pontual que o primeiro, restringindo-se à análise das características essenciais do conceito (natureza jurídica, finalidades, estrutura, objeto etc.) e sob uma perspectiva estritamente jurídico-constitucional.

A abordagem de Loewenstein é internacionalmente reconhecida como a primeira tentativa de justificar um esforço classificatório dos diversos mecanismos constitucionais de controle do poder. Cunhou a expressão “cratologia” como a ciência que se ocupa do estudo do poder, não apenas quanto aos seus aspectos externos, mas quanto a sua essência e substância. Ao tratar das funções exercidas pelo poder e pelos instrumentos de controle no âmbito do processo governamental, classificou os seguintes tipos: a) *controles horizontais*, compostos por *controles intra-orgânicos*, que operam internamente a uma determinada instituição detentora de poder e por *controles interorgânicos*, que se realizam através das distintas interações entre tais instituições; e b) *controles verticais*, que atuam entre a totalidade dos detentores de poder e as demais forças sociopolíticas existentes na sociedade.<sup>10</sup>

A Galeotti corresponde a primeira análise estritamente jurídico-constitucional do fenômeno. Ao reformular o conceito de controle jurídico através de uma crítica pormenorizada às concepções encontradas, sobretudo, nas doutrinas do direito administrativo, o autor almejou desenvolver um conceito de controle que fosse constitucionalmente adequado. Coube a ele sustentar pela primeira vez uma concepção dos mecanismos de controle instrumentalmente orientada, na medida em que definiu a finalidade do controle como a salvaguarda imediata dos princípios, normas, interesses e valores institucionalmente encarnados na atividade controlada.<sup>11</sup> Disso se segue uma definição composta da estrutura do controle, formada pela junção de dois momentos distintos: a) o do *juízo*, pertinente à verificação da correspondência ou não entre o objeto controlado e os princípios,

1957. Karl-Ulrich Meyn ressalta Loewenstein como o primeiro autor a se dedicar monograficamente ao tema. MEYN, Karl-Ulrich. *Kontrolle als Verfassungsprinzip*: Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Baden-Baden: Nomos, 1982. p. 119.

<sup>9</sup> GALEOTTI, Serio. “Controlli Costituzionali”. *Enciclopedia del Diritto*, v. X. Varese: Dott. A. Giuffrè, 1962. Idem, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1963. Ver, ainda, do mesmo autor, “Garanzia Costituzionali”. *Enciclopedia del Diritto*, v. XVIII. Varese: Dott. A. Giuffrè, 1969.

<sup>10</sup> LOEWENSTEIN, *Political power...*, op. cit., especialmente partes II - III.

<sup>11</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 43.

normas e valores protegidos; e b) o *cominatório*, correspondente à aplicação de medida de correção com vistas à conformação da atividade controlada a tais princípios, normas e valores.<sup>12</sup> Por fim, define a natureza constitucional do controle a partir de um critério objetivo, ou seja, segundo a natureza constitucional das relações sobre as quais, em via principal ou em via incidental, o controle intervém.<sup>13</sup>

Da influência dessa nova vertente de estudo no seio do direito constitucional, outras contribuições foram acrescentadas, a ponto de existir hoje um panorama um pouco mais abrangente sobre o tema. As contribuições posteriores mais sensíveis podem ser encontradas tanto no espaço lingüístico alemão, cujas obras *Kontrolle in Deutschland* de Georg Brunner<sup>14</sup> e *Kontrolle als Verfassungsprinzip* de Karl-Ulrich Meyn<sup>15</sup> representam os exemplos mais arrojados, como no castelhano, cuja obra *Constitución y control del poder* de Miguel Aragón<sup>16</sup> pode ser citada como marco de influência de novas investigações, de que são exemplos o livro de Carla Huerta Ochoa, denominado *Mecanismos constitucionales para el control de poder político*<sup>17</sup> e o de Diogo Valadés, intitulado *El control del poder*.<sup>18 19</sup>

<sup>12</sup> Ibidem, p. 45 et seq.

<sup>13</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 121. O conceito de “rapporti costituzionali” é posteriormente explicitado por Galeotti como sendo “[...] tutti quei rapporti che includono, anche soltanto *uno latere*, lo svolgimento di situazioni giuridiche create dalle norme del diritto costituzionale, intendendo per tali tutte quelle norme che, per la loro natura o per la fonte formalmente sovraordinata che le prevede o per entrambi questi indici insieme, formano complessivamente l’ordinamento costituzionale”. Ibidem, p. 123.

<sup>14</sup> BRUNNER, Georg. *Kontrolle in Deutschland: eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands*. Köln: Marcus Verlag, 1972.

<sup>15</sup> MEYN, *Kontrolle...*, op. cit.

<sup>16</sup> ARAGÓN, Manuel. *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995. Ver, ainda, artigo que antecipou a obra, Idem. El Control como Elemento Inseparable del Concepto de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 7, n. 19, ene./abr., 1987.

<sup>17</sup> HUERTA OCHOA, *Mecanismos constitucionales...*, op. cit.

<sup>18</sup> VALADÉS, Diogo. *El control del poder*. 2. ed. México: Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

<sup>19</sup> Outras contribuições ao tema podem ser encontradas em AKKERMANS, *Control in...*, op. cit.; BAX, C. e TANG, G. van der. “Theses on Control in Constitutional Law”. In: ZOETHOUT, Carla M.; TANG, G. van der e AKKERMANS, Piet (orgs.). *Control in constitutional law*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993; EICHENBERGER, Kurt. “Die Kontrolle in der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart”. In: EICHENBERGER, Kurt. *Der Staat der Gegenwart*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1980; FUCHS, Arthur. *Wesen und Wirken der Kontrolle: Betrachtungen zum staatlichen Kontrollwesen in der Bundesrepublik*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1966; FUENTES VEGA, Santiago. *Realidad y racionalidad en el control del sector público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986; HARO, Ricardo. *Constitución, poder y control*. México: Universidad Nacional Autónoma, 2002; KÖNIG, Bürokratie..., op. cit.; NOLTE, Martin. “Kontrolle als zentrales Element unseres Verfassungsstaats”. In NOLTE, Martin (org.). *Kontrolle im verfassten Rechtsstaat*. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, 2002; RITTER, Gerhard A. “Die Kontrolle staatlicher Macht in der modernen Demokratie”. In: RITTER, Gerhard A. (org.). *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat: der Staat in der modernen Industriegesellschaft*. Köl: Markus Verlag, 1973; SARACENO, Divo. *Funzioni dialettica del controllo tra i poteri dello stato: saggi di diritto amministrativo*. Roma: Editrice Ciranna, 1965; SCHÄFFER, Heinz. “Kontrolle gegenüber Planung”. In: KHOL, Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie, 1979; SCHEUNER, Ulrich. “Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung”. In: RITTERSPACH, Theo e GEIGER, Willi (orgs.). *Festschrift für Gebhard Müller: zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970; TAUS, Josef. “Legitimität der politischen Macht in der Gegenwart”. In: KHOL,

O grande mérito de tais obras, sobretudo as de Loewenstein e de Galeotti pelo seu pioneirismo, foi a de desenvolver a autonomia teórica da temática do controle. Seja visto como o resultado da fragmentação orgânica e funcional do poder,<sup>20</sup> como conjunto de manifestações de controle jurídico que se realizam no âmbito das relações constitucionais,<sup>21</sup> como instrumento de realização da responsabilidade política no quadro da democracia representativa,<sup>22</sup> como princípio constitucional<sup>23</sup> ou mesmo como elemento indispensável do conceito de constituição,<sup>24</sup> o *controle*, enquanto objeto de análise científica, emigrou dos estudos incidentais próprios de temáticas particulares (controle parlamentar de governo, controle jurisdicional da administração pública, controle de constitucionalidade dos atos normativos etc.) para se tornar foco de investigações autônomas e independentes.

O que se pretende aqui é dialogar com essa recente e pouco divulgada “tradição” de estudos constitucionais, na intenção de construir alguns traços basilares que, adequados à delineada pré-compreensão democrático-constitucional da legitimidade do controle, possam servir de padrão a eventuais juízos de compatibilidade entre teoria e dogmática, servindo-se, enfim, de premissas para abordagens críticas acerca dos desenhos dos mecanismos de controle tal qual positivados pelas variadas ordens jurídicas.

Além desse requisito mais amplo de coerência teórica, a abordagem deve também enfrentar as perguntas acerca das funcionalidades do controle, da sua estrutura, dos seus limites e das possíveis tipologias. O transpasse de um plano de indagações mais abstrato a um patamar mais concreto e pragmático não é isento de risco e de dificuldade, mas impõe-se como condição obrigatória. O motivo é óbvio: os sistemas de controle-*garantia* foram desenhados para garantir o cumprimento da ordem constitucional. Logo, sua importância como *instituto e técnica* não deve ser desprezada, como

---

Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie, 1979; WELAN, Manfred. “Demokratisierung und Kontrolle”. In: KHOL, Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie, 1979. Em português, a única obra a tratar exclusivamente do tema, de um modo mais integral e sob a perspectiva em tela, refere-se a um trabalho de Pedro Carlos Bacelar de Vasconcelos (VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*. Lisboa: Edições Cosmos, 1996), muito embora haja alguma aproximação ao assunto em livro de Cristina Queiroz (QUEIROZ, *Os actos políticos...*, op. cit.). Para uma tipologia acerca dos meios de supervisão estatal no contexto das alterações funcionais da moderna Administração Pública, ver SCHUPPERT, Gunnar Folke. “Staatsaufsicht im Wandel”. *Die Öffentliche Verwaltung* (DÖV), an. 51, v. 19, Oktober 1998. Para exemplos de trabalhos em que são retratados de maneira sistemática diversos mecanismos de controle em ordens constitucionais específicas, ver BREWER-CARÍAS, Allan-Randolph. *Estado de derecho y control judicial: justicia constitucional, contencioso administrativo y derecho de amparo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987 e GORDILLO, Agustín. “El Nuevo Sistema Constitucional de Control”. *Lecciones y Ensayos*, n. 62, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.

<sup>20</sup> LOEWENSTEIN, *Political power...*, op. cit.

<sup>21</sup> GALEOTTI, *Controlli...*, op. cit. Idem, *Introduzione...*, op. cit.

<sup>22</sup> SCHEUNER, *Verantwortung und...*, op. cit.

<sup>23</sup> MEYN, *Kontrolle...*, op. cit.

<sup>24</sup> ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit.

já se teve oportunidade de mencionar. Isso significa que a preocupação pragmática em delimitar o dever ser do controle em sua tecnicidade não deve ser preterida pela doutrina constitucional em favor de uma abordagem exclusivamente teórica, na qual a análise do controle se restrinja às tentativas de justificação de sua pertinência em relação a conceitos pressupostos de constituição e de ordem constitucional.<sup>25</sup>

Cumpra igualmente investigar mais a fundo as noções adstritas ao conceito de controle, a partir do instrumentário fornecido pela própria doutrina pertinente ao tema. Esse propósito pode parecer, à primeira vista, de pouca utilidade, dada a assunção automática, pelas obras tradicionalmente dedicadas ao tema, de que sua semântica se totaliza em um princípio negativo, mais propriamente nas noções de *contenção*, *limitação*, *paralisação* e *restrição*. Controlar o exercício do poder seria equivalente a impedir que o mesmo extrapolasse as margens da legalidade, limitando as capacidades de ação dos seus agentes e a sua redução ao espectro de atividades autorizadas pela ordem jurídica. Como visto, essa pré-compreensão, digamos, natural do objeto em foco se afirma como corrente majoritária mesmo entre os autores que mais de perto analisaram as relações entre constituição e controle. Não nos esqueçamos que o fato de o controle servir como elemento catalisador de consenso teórico nos estudos de direito constitucional se faz, sobretudo, através da presunção de que sua funcionalidade se apresenta melhor sob tal enfoque negativo. O que se pretende, em seguida, é apresentar um modelo geral que dê conta dessas especificidades, começando por ressaltar a fundamentalidade do controle como princípio constitucional.

### 3 O CONTROLE COMO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL

A associação necessária entre os termos *controle* e *constituição* decorre da essencialidade do primeiro como mecanismo de garantia da viabilidade do segundo. Os sistemas de controle representam uma via de adequação da realização da constituição, um segundo olhar sobre a própria concretização da sua força normativa. Trata-se aqui de destacar, com o auxílio da terminologia de Kurt Eichenberger, a existência de duas grandezas contrapostas que interagem através de papéis complementares e de procedimentos dialógicos: uma que realiza atividades de poder – instância ou parte controlada (*der Kontrollierte*) – e outra que observa e direciona – instância ou parte controladora (*der Kontrollierende*).<sup>26</sup> O controle apresenta-se, pois, como a imagem refletida do poder, a possibilidade constitucionalmente instaurada de

<sup>25</sup> Para uma abordagem exemplar sobre um dos principais sistemas de controle-garantia (a jurisdição constitucional), onde se conjugam aspectos tanto teóricos como dogmático, ver SAMPAIO, José Adércio Leite. *A constituição reinventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

<sup>26</sup> EICHENBERGER, *Die Kontrolle...*, op. cit., p. 130.

submeter o exercício desse à apreciação crítica de um agente que, também exercendo a sua parcela de poder normativo (poder de controle), transpõe a atividade originária a um patamar de legitimidade duplicada.<sup>27</sup>

Disso decorre o *status* do controle como elemento central do Estado constitucional,<sup>28</sup> como elemento inseparável do próprio conceito de constituição,<sup>29</sup> já que “quando não há controle, não ocorre apenas o fato de a Constituição ver debilitadas ou anuladas suas garantias constitucionais, ou que se faça difícil ou impossível sua ‘realização’; ocorre, simplesmente, que não há Constituição”.<sup>30</sup> Como já ressaltado, essa associação não se dá apenas em termos teóricos, mas igualmente no plano da dogmática, uma vez que a criação de arranjos institucionais, de instâncias de fiscalização, de procedimentos de inspeção e de mecanismos de prevenção e de reparação ocupam um lugar de destaque junto ao patrimônio constitucional.

Antes mesmo de se construir um consenso teórico acerca da natureza principiológica do controle, alguns trabalhos trilhavam esse caminho, na maior parte detectando o controle como função estatal primária. É o caso, por exemplo, de Arthur Fuchs que, em fins da década de sessenta, resumiu do seguinte modo a polêmica acerca da sua essência: “O controle é hoje uma função estatal autônoma e independente no interior da estrutura constitucional [...]”.<sup>31</sup> Criticando os estudos que definiam o controle seja como um quarto Poder, seja como uma função interna a todos os três poderes,<sup>32</sup> Fuchs contribuiu para situá-lo como uma função constitucionalmente independente.

Faz sentido, portanto, o esforço de Karl-Ulrich Meyn em tentar justificar o controle como princípio constitucional, derivando-o de outros princípios fundamentais, tais como o da soberania popular, o democrático, o da sepa-

<sup>27</sup> É nesse sentido que certos autores dão conta da ambigüidade da relação entre controle e poder, destacando que ambos os conceitos se interagem como grandezas ao mesmo tempo opostas e equivalentes. Diego Valadés, por exemplo, afirma que “Por definición, controlar al poder es un acto de poder. No se controla al poder desde fuera del poder, ni sin poder, ni contra el poder. Controlar al poder es una manifestación de poder.” (VALADÉS, *El control...*, op. cit., p. 17). Veja-se ainda dois trechos do trabalho de Bacular de Vasconcelos: “Adquirida a sua intrínseca e fundamental relacionalidade, ‘controle’ e ‘poder’ opõem-se como termos simétricos ou equivalem-se como momentos distintos ou pulsões antitéticas de um mesmo fenómeno ou substância: imagem e objecto, direita e esquerda, superior e inferior, verso e reverso, *role* e *contre-role*, real e virtual” (VASCONCELOS, *Teoria geral...*, op. cit., p. 45) e, mais sinteticamente, “Portanto, o controle é também poder, outro poder – ou o poder ‘outro’”. (Ibidem, p. 86).

<sup>28</sup> “Kontrolle ist aber nicht nur besser, sondern verkörpert ein unverzichtbares Element moderner Staatsmodelle, die aus Misstrauen gegen den Machthaber geboren wurden und ethische Minderwertigkeiten einkalkulierten. Dies gilt nicht zuletzt für unseren Verfassungsstaat, der Kontrollen als zentrale Instrumentarien zur Realisierung seiner höchsten Prinzipien einsetzt. [...] Staatliche Kontrolle ist zentrales Instrument zur Realisierung des modernen Verfassungsstaats”. NOLTE, *Kontrolle...*, op. cit., p. 12, 30.

<sup>29</sup> Segundo a expressão de Manuel Aragón (ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 12, 15 et seq., 41, entre outras).

<sup>30</sup> Ibidem, p. 65. Tradução livre de: “cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su ‘realización’; ocurre, simplemente, que no hay Constitución”.

<sup>31</sup> FUCHS, *Wesen und...*, op. cit., p. 42. Tradução livre de: “Die Kontrolle ist heute eine selbständige, unabhängige Staatsfunktion innerhalb des Verfassungsgefüges [...]”.

<sup>32</sup> Ibidem, p. 27, 41.



ração de poderes e o do Estado de Direito.<sup>33</sup> Segundo sua própria definição, “A presente proposição se fundamenta, ao contrário, na tese de que a ideia do controle é, ao lado de outros princípios constitucionais fundamentais, imanente à Constituição e que o controle como princípio constitucional se apresenta como um instituto dogmático fundamental [...]”.<sup>34</sup> O grande mérito de sua abordagem foi, assim, o de retirar a noção de controle da abrangência teórica exclusiva do princípio da separação de poderes e dos estudos de certos tipos específicos de controle e colocá-la em um patamar simultaneamente mais vasto e mais coerente.

Desenvolvendo um pouco mais o argumento de Meyn, não há dúvidas de que a esfera da *constitucionalidade* representa o lugar mais adequado para situar a teoria do controle. Ser considerado princípio significa, antes de tudo, ser dotado de força normativa, ser portador de uma dimensão de validade e obrigação de aplicabilidade<sup>35</sup> hábil a dirigir a ação política e integrar os diversos discursos jurídicos, sejam eles de justificação ou de aplicação.<sup>36</sup> Essa reposição do *locus* do controle transforma seu próprio *status*, pois, de mera ideia reguladora do constitucionalismo passa à norma constitucional específica, destacando-se, assim, não apenas a sua relação visceral com o Estado, mas igualmente o fato de ser um dos elementos formadores da ordem constitucional e, portanto, incidente sobre a própria ordem social.

Se se parte desse pressuposto, não faz sentido a afirmação de Martin Nolte de que o controle não teria qualidade de princípio constitucional, uma vez que não configuraria objetivo da ação estatal, mas apenas um meio voltado à conquista de tais objetivos.<sup>37</sup> A raiz da divergência de Nolte está claramente associada a dois pressupostos equivocados. O primeiro deles aflora-se de maneira expressa na assertiva do autor: apesar de o Estado não ter como objetivo principal a promoção do controle, não é certo afastar totalmente essa atividade de sua esfera de ação. O Estado, sendo Estado de Direito, deve integrar o domínio da legalidade e o faz, também, através de mecanismos

<sup>33</sup> Ideia sustentada na sua já mencionada tese de habilitação acadêmica. Ver MEYN, *Kontrolle...*, op. cit., p. 363.

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 19. Tradução livre de: “Der vorliegenden Darstellung liegt dagegen die These zugrunde, daß der Gedanke der Kontrolle dem Grundgesetz als eines unter anderen grundlegenden Verfassungsprinzipien immanent ist, und daß Kontrolle als Verfassungsprinzip eine dogmatische Grundfigur darstellt [...]”.

<sup>35</sup> A conquista da normatividade dos princípios constitucionais e a questão de sua aplicabilidade ainda é um dos temas de predileção no quadro da Teoria da Constituição.

<sup>36</sup> Klaus Günther desenvolve as terminologias *discursos de justificação* e *de aplicação* para demonstrar a existência de dois níveis discursivos no Direito Tributário de dois tipos distintos de racionalidade. Os primeiros, próprios da função legislativa, fundam sua pretensão de validade a partir da sua capacidade de universalização em face da abstração artificial das diferentes situações de aplicação (“under unchanging circumstances” – “others things being equal”). Os segundos, pertinentes à função jurisdicional e executiva, postulam uma pretensão de adequabilidade em função da possibilidade de sua individualização em face da consideração de todas as circunstâncias concretas envolvidas no momento de aplicação (“considering all the circumstances” – “all things considered”) (GÜNTHER, Klaus. *The sense of appropriateness: application discourses in morality and law*. Trad. John Farrell. Albany: State University of New York Press, 1993. p. 219 et seq.).

<sup>37</sup> “Kontrolle ist damit nicht selbst Verfassungsprinzip, wie der Titel der Habilitationsschrift von Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip (1982), nahe legen könnte.” (NOLTE, *Kontrolle...*, op. cit., p. 30, nota 54).

de autocontrole, de controles internos voltados à sujeição funcional de seus diversos órgãos e agentes. Por isso, não é correto retirar da esfera de ação estatal toda referência a funções controladoras. O segundo equívoco advém da equiparação tácita que o autor faz entre constituição e Estado. Segundo sua definição, a habilitação de um princípio como *constitucional* dependeria de sua capacidade de perfazer um objetivo estatal. Logo, toda normatividade constitucional que não se reduzisse a uma função estatal estaria excluída do catálogo de princípios. O argumento não prospera na medida em que ambos os conceitos não são passíveis de identificação absoluta: princípios constitucionais e finalidades estatais não são conceitos fungíveis. Há, como é óbvio, princípios constitucionais que não realizam objetivos estatais e, por isso, ainda que o controle não compusesse uma finalidade do Estado poderia ser definido como norma constitucional.

O controle dogmático é *princípio constitucional*, enfim, porque se apresenta essencialmente como um mecanismo de *realização diferida da constitucionalidade*. Ou melhor, é um mecanismo de realização constitucional de segunda ordem, pois, muito embora não atue na fundação dos pressupostos normativos de uma determinada comunidade, age, posteriormente, para garantir a observação desse momento fundacional no tempo. Como tal, integra o conjunto de pressupostos basilares de autoproteção e de auto-reprodução da ordem constitucional. Por esse motivo, termos como *estatalidade*, *limitação* e *responsividade governamental*, representam apenas parcialmente seu *locus*, seu *modus operandi* e sua *finalidade*. É na fecundidade e na complexidade da *constitucionalidade* que o controle-*garantia* encontra sua fonte original e seu patamar de referência.

## 4 TAXONOMIA

### 4.1 OBJETO

No âmbito deste trabalho, compõem o objeto privilegiado do controle, enquanto categoria dogmática, as *ações ou omissões praticadas por agentes públicos ou privados, afetas a interesses públicos e que se encontram em dissonância com o marco constitucional*. A definição designa, assim, quatro núcleos fundamentais: a) ressalta-se a incidência do controle sobre comportamentos não apenas *comissivos*, mas também *omissivos*, já que os mesmos podem igualmente dar origem a situações de normatividade constitucional mitigada; b) recorda que a prática dos comportamentos visados não se insere apenas no raio de ação do Estado, mas também pode advir dos próprios sujeitos constitucionais privados (individuais ou coletivos) ou de agentes que

se situam em zonas intermédias; c) restringe a análise apenas aos temas qualificados de interesse público, excluindo do campo de investigação aqui trilhado temas que dizem respeito tão-somente à esfera privada;<sup>38</sup> e d) destaca a *incompatibilidade constitucional* como fator decisivo.

A doutrina clássica detecta na categoria do *poder* o objeto central do controle. Sendo ele um elemento indissociável da existência humana, a constituição assumiu, originariamente, o propósito de sua regulamentação através da definição de uma esfera compreensiva de sentidos e de modos legitimados de seu exercício, pelo que o sistema de controles dogmáticos tornou-se originariamente o instrumentário concreto através do qual a ordem constitucional pôde tentar garantir o cumprimento diferido de sua própria normatividade. Ainda hoje o controle serve ao propósito de correção e de relegitimação do poder, já que, tendo-o por objeto, incide sobre sua manifestação ou inação irregulares, a fim de restaurar a regularidade constitucional comprometida.

Tradicionalmente, a imagem do poder controlado assume a face de um poder estatal desviado, excessivo, abusivo. Muito embora o direito de liberdade não esgote o espectro normativo dos direitos fundamentais, a presença simbólica das experiências absolutistas dos séculos XVII e XVIII e totalitaristas do século XX no imaginário constitucional marcou indubitavelmente o discurso do constitucionalismo, a ponto de ainda se conceder a tal direito de liberdade uma posição de privilégio no seio da temática em tela. O estudo do poder como objeto do controle está impregnado dessa visão. Aliás, a centralidade do controle nos regimes constitucionais é aferida normalmente pela doutrina em razão da sua capacidade de conter um poder concebido sempre como um fenômeno *potencialmente danoso*.

Essa é a perspectiva que domina os estudos clássicos no quadro da Teoria Geral do Controle desde que Loewenstein, sublinhando a tendência do poder a se degenerar, caracterizou a função de controle como essência do Estado Constitucional.<sup>39</sup> Carla Huerta Ochoa pode ser citada como um bom exemplo, dentre vários, de autora que define explicitamente o *poder estatal* como objeto do controle, justificando sua posição através da constatação clássica de sua “natureza demoníaca”. Ou seja, a característica atávica da arbitrariedade torna-se a justificativa fundamental para o fato de o poder ser o objeto privilegiado do controle. Segundo suas palavras: “É em função da tendência por parte de quem ostenta o poder político de aumentá-lo que surge a necessidade de restringi-lo, de limitar os detentores do poder e de sujeitá-los aos meios de controle, pois o

<sup>38</sup> A expressão “interesse público” serve aqui como *ideia-parâmetro* para designar uma categoria de interesses que não são reportáveis à esfera íntima, pessoal; esfera essa que, apesar de fluida e variável consoante a ordem constitucional concreta e também sujeita à proteção por parte de instrumentos controladores, se apresenta como um território oponível ao *controle democrático*. O corte epistemológico se justifica como exigência imprescindível para manter a coerência e a viabilidade do argumento já desenvolvido. Dispensável insistir na temática da importância da atualização conceitual das fronteiras entre *público* e *privado*, eis que já se definiu o modelo compreensivo do qual se parte.

<sup>39</sup> LOEWENSTEIN, op. cit., p. 7.

poder político que não é controlado degenera, não só os homens, como também as formas de governo”.<sup>40</sup>

Não obstante ser o poder abusivo o objeto mais comum dos processos de controle, as hipóteses de poder ineficiente, insuficiente ou ausente devem também ocupar as preocupações da dogmática. Se a finalidade mediata do controle traduz-se na garantia da normatividade constitucional, então, toda ausência, insuficiência ou ineficiência de atividade de poder constitucionalmente exigida torna-se, conseqüentemente, objeto de ajustamento, tornando claro que, para além do poder *em ação*, também o poder *em omissão* integra o objeto do controle.

A dogmática tem, no entanto, concedido pouca atenção aos mecanismos especificamente voltados a regularizar a situação de poder omissivo, sendo raros os exemplos concretos criados exclusivamente para essa finalidade. O caso mais típico se refere às ações de controle de constitucionalidade por omissão, tais como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão<sup>41</sup> e o Mandado de Injunção<sup>42</sup> brasileiros. Em ambos os exemplos, faz-se alusão a técnicas de controle que visam resgatar a normalidade constitucional comprometida pela ausência irregular da manifestação de feixe de competência, de ato de poder ou, simplesmente, de comportamento exigido.

Dá-se também muito pouca atenção a técnicas que, apesar de vocacionadas normalmente para a contenção do poder abusivo, poderiam ser utilizadas como ferramentas de ajustamento de carências de poder. É o caso, por exemplo, tanto do *recall* como da *ação popular*. Como se sabe, os dois instrumentos servem, via de regra, para a reposição da normalidade jurídico-constitucional perturbada pela *prática* de atos inadequados de poder. No primeiro caso, pretende-se através de um controle político o retorno a uma situação de compatibilidade representativa, ou seja, de aproximação entre agente político e eleitor, prejudicada em função de uma atuação parlamentar, governamental ou administrativa irregular. No segundo caso, visa-se, mediante o controle jurisdicional, ao retorno à situação de legalidade prejudicada em função de ação danosa ao patrimônio público. Apesar de em sua descrição os dois instrumentos de controle terem como objeto *manifestações* inadequadas de poder, ambos podem servir como técnicas de controle de *omissões* de poder que comprometam a normatividade constitucional. No caso do *recall*, poderia o mesmo ser usado, por exemplo, para a destituição de mandato governamental marcado por inação ou ineficiência. O mesmo raciocínio se aplica à *ação popular*, já que ela poderia também ser usada para determinar

<sup>40</sup> HUERTA OCHOA, *Mecanismos constitucionales...*, ob. cit., p. 20 (Tradução livre de: “Es debido a la tendencia de quien ostenta el poder político a aumentarlo que surge la necesidad de restringirlo, de limitar a los detentadores de poder y sujetarlos a medios de control, pues el poder político que no es controlado degenera, no solo a los hombres, sino también a las formas de gobierno.”). Ver, no mesmo sentido, VASCONCELOS, op. cit., p. 87.

<sup>41</sup> Arts. 102, I, a e 103 da Constituição da República e Lei n. 9869/99.

<sup>42</sup> Art. 5º, LXXI da Constituição da República.

obrigação de fazer, cuja ausência tornou-se a causa geradora de danos ao patrimônio público.

Na prática, é certo que a maioria das intervenções de controle incide sobre *ações* e não sobre *omissões*. Nesses casos, a manifestação de poder se traduz em uma enorme variedade de formas, procedimentos e atos que podem ser designados como os objetos imediatos do controle. Atos administrativos com abuso de poder, atos normativos inconstitucionais, atos jurisdicionais em desrespeito a procedimentos são só alguns exemplos de uma vasta lista de práticas que se localizam no foco dos meios de controle. Além disso, não se pode esquecer que o agente danoso não se resume aos órgãos e atores estatais. Atos privados ou coletivos, cuja fonte se localiza na sociedade civil, também podem ocasionar prejuízos a interesses públicos, como, por exemplo, práticas de abuso de poder econômico em campanhas eleitorais, danos ao meio ambiente, entre outros, pelo que, também o poder que poderia se qualificar de *privado*, integra o objeto das ferramentas de controle.

#### 4.2 PLURALIDADE FUNCIONAL

Todo instituto, técnica e mecanismo dogmático de controle a que este estudo se refere tem por finalidade central garantir a *adequação constitucional* dos comportamentos comissivos ou omissivos a que se fez alusão. É assim uma garantia da constitucionalidade em sentido lato que visa incrementar o desempenho da *gestão dos interesses públicos* (ou *do poder em sentido lato*), promovendo momentos de compatibilização constitucional de comportamentos, através da prevenção ou da reparação de situações de irregularidade. São dois, portanto, os objetivos mais comuns: a racionalização e a relegitimação do poder público irregular.

A racionalização implica o resgate de uma determinada metodologia do poder que havia sido previamente abandonada. A Constituição se apresenta, pois, como o lugar privilegiado da racionalidade da ordem de domínio, na medida em que, sustentada pelos princípios da legalidade, da democracia e dos direitos fundamentais, impõe uma disciplina racional do poder. Por consequência, todo poder desviante é também poder com déficit de racionalidade, tornando-se, segundo expressão de Diego Valadés, incompreensível e inaceitável.<sup>43</sup>

O controle também implica a pós-legitimação do poder, a relegitimação posterior ao momento fundante. A conquista da legitimidade de origem por meio de um processo constituinte que se presume democrático – já que não há mais como dissociar ordem constitucional e democracia – não esgota para o poder todas as exigências de legitimidade. Ultrapassado tal momento originário, exsurge para o mesmo a necessidade de constante adequação

<sup>43</sup> VALADÉS, op. cit., p. 28.

constitucional, pelo que toda correção de sua exteriorização e/ou inação significa a retomada de parcelas de legitimidade perdida. Os processos de controle são, assim, processos de legitimação tardia que implicam o resgate da normalidade constitucional.

Vale dizer que essa *Richtigkeitsgewähr* (“garantia de corretude”)<sup>44</sup> pressupõe uma clara dissociação entre os momentos do *exercício* e do *controle*. Em um primeiro instante, a Constituição disciplina uma determinada manifestação de poder que implicará, por exemplo, a coibição de abuso de poder nas campanhas eleitorais, a sujeição da autoridade parental ao princípio da proteção especial da criança e do adolescente, a obrigação de eficiência da Administração Pública, a promoção da função social da propriedade, a sujeição do poder econômico ao respeito ao meio ambiente etc. Por sua vez, as normas constitucionais afetas à função de controle habilitam sistemas paralelos de ação que previnem ou repõem a compatibilidade normativa de tais comportamentos findos ou a realizar, com vistas à garantia do estado de regularidade constitucional.

A relação entre esses dois momentos constitucionais é assim uma relação ao mesmo tempo de diferenciação e de convergência. São momentos diferentes, na medida em que possuem lógicas imediatas distintas e se realizam em lapsos temporais diversos. Ao exercício do poder cabe a realização primeira de objetivos constitucionais específicos, representados, em geral, por intermédio da semântica dos direitos fundamentais. Ao controle do poder, por sua vez, cabe a inspeção, a fiscalização da adequabilidade dessa manifestação de poder com o previsto no cânone constitucional. Contudo, convergem em virtude de um objetivo mediato partilhado, qual seja, a realização da força normativa da Constituição.

Tal força normativa, resgatada através da compatibilização da situação de poder, apresenta-se como finalidade última dos sistemas de controle. São esses, portanto, instrumentos criados pelo Direito que, ao corrigirem situações de irregularidade, relegitimam o uso do poder e devolvem à constituição sua normatividade perdida, independentemente da fonte causadora. Tais considerações ultrapassam a associação do controle com a clássica abordagem liberal que identificava, como sua função peculiar, a garantia da intangibilidade das relações privadas, em uma esfera autônoma e livre de manifestações abusivas de poder que jazem domesticadas.

Os sistemas de controle são, assim, uma forma de *realização constitucional* diferida no tempo. Sua atuação tem como objetivo recompensar falhas nas atividades correlatas à gestão de interesses públicos, cuja ocorrência deve ceder lugar à reposição do *status quo* normativo mediante a intervenção de um agente exterior que tenha a ordem constitucional por parâmetro. Em última instância, tais sistemas reatualizam o poder constituinte, na medida

<sup>44</sup> Expressão de Heinz Schäffer (SCHÄFFER, *Kontrolle gegenüber...*, op. cit., p. 83).

em que, reavivando a constitucionalidade, revitalizam as decisões políticas fundamentais em um momento temporal *a posteriori*: se a Constituição é um meio para a realização das decisões constituintes, os sistemas de controle-*garantia* são, por conseqüência, o resultado duplicado desse esforço.

Em certo sentido, essa perspectiva implica uma aproximação da concepção instrumental do controle originariamente sustentada por Serio Galeotti, segundo a qual: “A função de controle é, portanto, correlativamente ao *fin* que lhe é próprio, aquela de garantir, em face da operatividade do objeto sobre o qual incide, a integridade da esfera de valores que este fim tutela, julgando o próprio objeto na sua conformidade ou desconformidade em relação àqueles valores e consentindo-lhe ou inibindo-lhe, correspondentemente, a operatividade”.<sup>45</sup>

Em comum, está o fato de o controle ser compreendido como uma instância mediadora, uma ponte entre o exercício de parcelas de poder e a realização de normas constitucionais,<sup>46</sup> ainda que, por vezes, Galeotti pareça confundir norma e valor. Reelaborando a assertiva, pode-se afirmar que o controle é instrumento de ação, ou melhor dito, de re-ação constitucional que visa à afirmação última da constitucionalidade.

Ainda como ponto compartilhado figura a afirmativa de que o controle se desenvolve autonomamente através de dois momentos: um momento de *inspeção* e um momento de *ajustamento*. No primeiro caso, o agente realiza um juízo acerca da fatispécie controlada que, em caso de confirmação da desconformidade, resultará na aplicação de uma medida. O momento cominatório é, pois, um momento *constitutivo* da atividade do controle, caracterizando-a não como atividade secundária ou dependente do objeto controlado, mas como atividade autônoma, cujo objetivo, segundo a terminologia de Galeotti, é a salvaguarda de princípios, normas, valores ou interesses.<sup>47</sup> Analisemos mais de perto quais as conseqüências decorrentes da detecção desses dois momentos formadores da lógica atuacional do controle.

Em primeiro lugar, o fato de se ressaltar a autonomia da função constitucional de controle evita o erro de interpretá-la como dependente

<sup>45</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 45 (Tradução livre de: “La funzione del controllo è quindi, correlativamente al *fine* che gli è proprio, quella di garantire, di fronte all’operatività dell’oggetto su cui cade, l’integrità della sfera di valori ch’esso tutela, valutando l’oggetto stesso nella sua conformità o difformità rispetto a quei valori e consentendone od inibendone, in corrispondenza, l’operatività.”). Essa função instrumental condiciona a estrutura *teleológica* do controle. Segundo o autor: “Non par dubbio allora [...] che ciò da cui bisogna muovere per definire il fenomeno del controllo giuridico sia (così come per ogni caso di controllo) essenzialmente un dato teleologico.” *Ibidem*, p. 40.

<sup>46</sup> Essa perspectiva instrumental é adotada posteriormente na obra de outros autores. É o caso de Santiago Fuentes Vega que afirma caber ao controle “[...] comprobar que las actuaciones realizadas por el órgano controlado han sido llevadas a cabo con sujeción estricta al ordenamiento jurídico o que se han ajustado a lo que con anterioridad se hubiere programado, alcanzando los objetivos previamente fijados.” (FUENTES VEGA, *Realidad y racionalidad...*, op. cit., p. 15). Martin Nolte também perfilha esse entendimento, sustentando que “Kontrolle ist für arbeitsteilige Systeme unverzichtbar und dient unserem modernen Verfassungsstaat zur Realisierung der Ziele, die er sich zu Eigen gemacht hat und in deren Dienst er sich planmäßig stellt.” (NOLTE, *Kontrolle...*, op. cit., p. 14).

<sup>47</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 43.

da função controlada. O controle não é uma grandeza que se defina em virtude de dependência funcional ao objeto controlado, mas em razão da finalidade visada, qual seja, a salvaguarda da própria normatividade constitucional ameaçada pela prática destoante de atividades de poder. O sistema constitucional de controle é, assim, um *instrumentário autônomo e teleologicamente orientado*. Essa insistência na autonomia converge, de certo modo, com algumas doutrinas já mencionadas que acentuam a posição de centralidade do controle no constitucionalismo atual, tais como a perspectiva original de Karl-Ulrich Meyn que o descreve como *princípio constitucional*<sup>48</sup> ou a de Manuel Aragón que o define como elemento formador do conceito de constituição.<sup>49</sup> Em todos os casos, a afirmação da autonomia, da principalidade e da essencialidade faz com que a compreensão da atividade de controle-*garantia* se emancipe de doutrinas reducionistas que, a exemplo das doutrinas administrativistas analisadas por Galeotti<sup>50</sup> e da tese de Georg Brunner,<sup>51</sup> qualificam-na como função acessória, secundária.<sup>52</sup>

Em segundo lugar, em uma passagem representativa, Galeotti ressalta que “Aquilo que o controlador pode e pretende primeiramente assegurar não é tanto a *correspondência* do objeto controlado aos princípios, normas e valores por ele tutelados [...]. O *primus movens* do sujeito controlador deve ser, pois, outro: esse é precisamente a *salvaguarda* dos princípios, normas, interesses ou, mais compreensivamente, dos valores nestes institucionalmente encarnados ou por eles naturalmente empenhados, *em face* da realização de uma atividade ou da produção de um fato que poderia infringi-los.”<sup>53</sup> O acento no critério de *salvaguarda* de princípios, normas, interesses ou valores, segundo a expressão do teórico italiano, reforça a característica da instrumentalidade do controle, associando-o a uma finalidade garantista. Por outras palavras,

<sup>48</sup> MEYN, *Kontrolle...*, op. cit., p. 19.

<sup>49</sup> ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 12, 15 et seq., 41, entre outras.

<sup>50</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., capítulo primeiro.

<sup>51</sup> Para Brunner, a função de controle serve para assegurar a concordância entre decisão e execução políticas, o que significa, no quadro da democracia representativa, velar pelo ajuste da função executiva às decisões parlamentares (BRUNNER, Georg. *Kontrolle...*, op. cit., p. 66 et seq.). Essa concepção é problemática por duas razões inter-relacionadas: primeiro, por vislumbrar no controle apenas uma *Nebenfunktion*, uma função que se insere na ordem constitucional não como *princípio*, mas como atividade secundária. Segundo, por reduzir drasticamente o campo operacional do controle à lógica de enfrentamento entre os poderes executivo e legislativo.

<sup>52</sup> Galeotti não deixa de incidir em certa contradição quanto à questão. Por um lado, afirma que a finalidade do controle é a salvaguarda de tais princípios, normas, valores e interesses, retirando-o de uma relação de dependência com o objeto e a atividade controlada (GALEOTTI, *Introduzione...*, ob. cit., p. 43). Por outro lado, escreve, de maneira surpreendente, que “Qui la fondamentale accessorietà caratteristica del controllo si riscontra infatti nel grado più accentuato, poichè l’atto di controllo si struttura in tal caso come attività ancillare e satellite, rispetto a quella principale che ne è oggetto [...]” (Ibidem, p. 122).

<sup>53</sup> Ibidem, p. 43. Tradução livre de: “Ciò che il controllante può ed intende primamente assicurare non è tanto la *rispondezza* dell’oggetto controllato ai principi, norme, valori, da lui tutelati. [...] Il *primus movens* del soggetto controllante dev’essere dunque un altro: esso è precisamente la *salvaguardia* dei principi, norme, interessi o, più comprensivamente, dei valori in esso istituzionalmente incardinati o dallo stesso naturalmente portati, *di fronti* al dispiegarsi di un’attività o al prodursi di uno stato di fatto che potrebbero infrangerli.”



o foco de atenção primordial do órgão controlador não é tanto a correção da atividade controlada, mas a garantia da norma constitucional, muito embora ambas estejam, ao final, inter-relacionadas.

Por isso, envolve sempre um momento de *ajustamento* ou, no mínimo, da *possibilidade de ajustamento*. Esse ponto toca diretamente a polêmica acerca da relação entre controle e sanção, a saber, se essa última representa obrigatoriamente um momento constitutivo daquele. A questão que em geral se coloca é a de saber se pode haver controle sem sanção e, conseqüentemente, atividades e agentes controlados imunes à pretensão de correção por parte dos agentes controladores ou se todo controle demanda sanção, implicando, assim, a exclusão de tipos clássicos, como são os controles políticos. A doutrina se divide em relação a certos aspectos, apesar de convergir quanto ao ponto central.

Trata-se, em verdade, de uma falsa polêmica. Os poucos autores que trabalharam explicitamente o tema no quadro da teoria geral do controle partem do mesmo princípio, segundo o qual toda operação controladora impõe uma pretensão de ajustamento que se traduz em uma sanção, seja ela jurídica ou política. A divergência surgiu a partir de uma crítica de Manuel Aragón à teoria de Galeotti, em que aquele reprova a assertiva deste de que só haveria controle se a ele fosse associada uma sanção (leia-se aqui, sanção *jurídica*).<sup>54</sup> Certo é que o próprio Galeotti já havia sublinhado a redução de sua teoria à análise do que denomina *controle jurídico*, excluindo portanto as figuras do controle pela opinião pública e pelos grupos de pressão.<sup>55</sup> Nesse caso, sua tese estaria justificada, na medida em que não se reportaria a uma teoria geral dos controles, mas apenas a um de seus tipos particulares. O problema se originou, no entanto, a partir da decisão posterior do autor italiano de fundar o controle constitucional e, contraditoriamente, o próprio controle parlamentar segundo tal modelo jurídico do controle. Advém daí a divergência de Aragón que, ao pretender salvar a categoria do controle político (e mesmo constitucional), discorda da existência obrigatória de sanção *jurídica* para a configuração do instituto do controle, contestando a imprescindibilidade desse momento cominatório,<sup>56</sup> no que é seguido por Valadés<sup>57</sup> e Huerta Ochoa.<sup>58</sup>

Todavia, superando-se certas contradições e alguma divergência, há suficientes traços comuns nos argumentos dos autores para delinear uma posição partilhada quanto à estrutura do controle. De fato, não se pode atribuir a todo controle o objetivo de imposição de sanção jurídica, compreendida esta

<sup>54</sup> ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 79.

<sup>55</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 2.

<sup>56</sup> ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 79.

<sup>57</sup> VALADÉS, op. cit., p. 134.

<sup>58</sup> HUERTA OCHOA, *Mecanismos constitucionales...*, op. cit., p. 38.

como imposição de obrigação exigível judicialmente. Ainda que se observe há vários anos uma tendência em prol da jurisdicionalização dos instrumentos de controle, várias de suas técnicas, sobretudo as denominadas “políticas”, resolvem-se em momento cominatórios cuja exequibilidade jurisdicional não compõe a essência do procedimento. A moção de censura, a fiscalização por parte das comissões parlamentares, o veto presidencial, a atuação da oposição são instrumentos que, muito embora destituídos de sanção jurídica, compõem o largo espectro da categoria dos controles constitucionais.

A ausência de dita sanção não significa que tais controles sejam privados de todo e qualquer momento cominatório. Em todos eles, o momento do *juízo*, ou seja, da inspeção, da análise, da aferição da atividade controlada antecipa, caso constatada a inadequação, o momento de *ajustamento* em que deverá ser proposto o retorno à compatibilidade constitucional do comportamento. Todo controle pressupõe, assim, no mínimo, a *pretensão* de ajustamento, a ser aplicada nos casos em que se constata uma incompatibilidade. A diferença, que não deixa de ser uma razoável diferença, está no fato de os controles jurídicos suscitarem uma sanção dotada da capacidade de ser jurisdicionalmente exequível, ao passo que os controles políticos contam apenas com sanções políticas carentes, portanto, dessas características. De todo modo, ainda que *políticas*, serão sempre sanções e sempre *passíveis de aplicação*, representando em todos os casos um critério de ajustamento, de correção, sendo, enfim, um momento cominatório. Por outras palavras: em todas as hipóteses há um juízo que, verificada a incompatibilidade, desvela a possibilidade da imposição de mudança, de ajuste.

Interessante é que mesmo Aragón, apesar de expressamente discordar da existência dessa fase cominatória no interior de sua crítica a Galeotti,<sup>59</sup> reconhece a presença do que chama de sanções indiretas ou posteriores, dando como exemplo os casos de perda da maioria política, de crítica da opinião pública, de atuação do corpo eleitoral.<sup>60</sup> Posteriormente, chega mesmo a afirmar que “Estou de acordo com os que sustentam (Santaolalla, por exemplo) que o controle jurídico não é mera constatação ou mero exame, senão que a reparação ou a sanção constitui parte (inseparável) dele. [...] Por consequência, não compartilho as posturas contrárias (por exemplo, na Espanha, de García Morillo) que limitam o controle jurídico à mera constatação: creio que sem o

<sup>59</sup> As exatas palavras do autor são as que se seguem: “Quizá puede citarse también la tesis, parcialmente asumida por el mismo Galeotti (aunque no coincidente, en realidad, con su concepción global de los controles constitucionales) de que sólo hay control cuando, como resultado de él (del juicio negativo) hay sanción. Esta tesis (acogida entre nosotros por Sataolalla López), resolvería, en sí misma, poco, ya que equipararía figuras completamente heterogéneas de control (el realizado por el cuerpo electoral, el llevado a cabo por los tribunales y el que se verifica a través de la responsabilidad política del Gobierno, por ejemplo) y desconocería que el ‘momento conminatorio’ ni siempre es imprescindible en el control, ni siempre que existe acompaña, directa o inmediatamente, a éste.” (ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 79).

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 154, 167.

'momento cominatório' não se pode conceber o controle (e menos ainda o controle jurídico) como também já se disse mais atrás".<sup>61</sup>

Dentre tais autores, o tratamento mais adequado da questão pode ser encontrado no trabalho de Valadés. Com vistas a solucionar o problema, o autor mexicano cria uma classificação dual dos instrumentos de controle, caracterizados sob as rubricas "control garantía" e "control verificación". Na primeira categoria, encontram-se todos os tipos de controle que pressupõem a aplicação de sanção jurídica ou, em outras palavras, em que esta seja parte indelével do seu procedimento. A segunda categoria engloba todos os demais controles que, correspondendo a processos declaratórios ou indaga-tórios, muito embora não tenham como resultado aplicação direta de sanção jurídica, pressupõem sempre sanção.<sup>62</sup> De maneira sintética, sustenta que "[...] o controle, para o ser, pode ir ou não acompanhado de sanção jurídica; mas sempre irá acompanhado de sanção política".<sup>63</sup>

No seio da teoria do controle parlamentar, a questão já vem sendo discutida há bastante tempo e ajuda a esclarecer o ponto.<sup>64</sup> A doutrina majoritária mais recente baseia-se sobre uma nítida distinção entre *aplicação obrigatória de sanção* e *possibilidade de sancionar*. Por um lado, foi derrubado o pressuposto, sustentado pela chamada "doutrina clássica", de que a primeira categoria (*aplicação obrigatória de sanção*) forma o núcleo definidor da natureza do controle parlamentar. Por outro lado, isso não significou o abandono *tout court* da noção de sanção como elemento inafastável do conceito de controle político. O momento cominatório continua fazendo parte de sua definição: ele afirma-se como *possibilidade*, o que não implica nem a *obligatoriedade de sua imposição*, em razão do princípio da discricionariedade ínsita ao juízo político, nem a sua *inexistência*, já que os mecanismos sancionadores não deixam de poder ser aplicados.

O instituto que melhor exemplifica a polêmica é o da sanção de destituição parlamentar do governo nos sistemas parlamentaristas. O simples fato dela deixar de ser aplicada ao final de um processo de fiscalização política não a descaracteriza como seu elemento formador. Giuseppe de Vergotti,

<sup>61</sup> ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 162. Tradução livre de: "Estoy de acuerdo con los que sostienen (Santaolalla, por ejemplo) que el control jurídico no es la mera constatación o el mero examen, sino que de él forma parte (inseparable) la reparación o sanción. [...] En consecuencia, no comparto las posturas contrarias (por ejemplo, en España, García Morillo) que limitan el control jurídico a la mera constatación: creo que sin el 'momento cominatorio' no puede concebirse el control (y menos el control jurídico) como ya también he dicho más atrás."

<sup>62</sup> VALADÉS, *El control...*, op. cit., p. 127-129. Há certa dubiedade no argumento do autor quando incorpora a essa categoria meros procedimentos de recolha de informação que, não necessariamente, importarão qualquer tipo de ajustamento. É o caso, por exemplo, das perguntas parlamentares que, isoladamente, não caracterizam procedimentos de controle (Ibidem, p. 127).

<sup>63</sup> Ibidem, p. 125-126. Tradução livre de: "[...] el control, para serlo, puede ir o no acompañado de sanción jurídica; pero siempre irá acompañado de sanción política."

<sup>64</sup> Sobre a distinção entre doutrina clássica e atual, ver LÓPEZ GUERRA, Luis. "El Titular del Control Parlamentario". In: ESPANHA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995, p. 157 et seq.

por exemplo, apesar de afirmar que o controle parlamentar se substancia em uma valoração crítica da atuação do governo, não elimina do conceito a possibilidade de aplicação da sanção de destituição.<sup>65</sup> Correta, portanto, a afirmação de que “O controle não possui qualquer sentido quando o seu destinatário não pode ser forçado à responsabilização e à prestação de contas, quando os comportamentos restam não sancionados”.<sup>66</sup>

A insistência em demonstrar a inafastabilidade do momento de ajustamento (ou de sanção conforme a terminologia tradicional) do âmbito conceitual do controle tem como justificativa reforçar seu cariz teleológico. A importância dos objetivos visados pelos sistemas de controle, seja imediatamente através da racionalização e da relegitimação do poder, seja mediadamente através da realização constitucional, devem excluir sua interpretação, e mesmo regulamentação, como meros procedimentos de inspeção, simples técnicas de avaliação e recolha de informações. Para que sua pretensão instrumental se viabilize, será sempre necessário sublinhar sua capacidade de desprender efeitos sancionadores.

De retorno à análise da abordagem instrumental de Serio Galeotti, algumas distinções teóricas devem, no entanto, ser feitas a fim de destacar alguns pontos de divergência. Primeiramente, deve-se ter o cuidado de não confundir a função garantista do controle com atividade meramente limitadora. O tema dos conteúdos negativo e positivo voltam aqui a ter incidência sobre a análise, na medida em que a salvaguarda da normatividade constitucional implica atividades de controle que não apenas contenham o poder, mas que também o promovam, que lhe franquem eficiência, que o ajustem em face de imperativos positivos.

Galeotti, no entanto, adota uma interpretação restritiva ao afirmar que “o fim do controle é essencialmente um fim negativo ou de garantia”.<sup>67</sup> A raiz desse entendimento se encontra em uma distinção por vezes confusa que o autor faz entre atividade de *direção* e atividade de *controle*. Por “*direzione*” entende Galeotti toda relação entre duas organizações que, não sendo uma relação de hierarquia, confere ao órgão dirigente uma posição de influência, expressada através de uma ampla série de poderes incidentes sobre a estrutura e o funcionamento do outro ente e que resulta na tendência de conformação da atividade do “sujeito dirigido” à diretiva, instrução e, mais

<sup>65</sup> VERGOTTINI, Giuseppe de. “La Función de Control en los Parlamentos”. In ESPANHA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995. p. 36.

<sup>66</sup> BOETTICHER, Christian von. *Parlamentverwaltung und parlamentarische Kontrolle*. Berlin: Duncker & Humblot, 2002. p. 251. Tradução livre de: “Kontrolle hat keinen Sinn, wenn nicht der Kontrolladressat zur Verantwortung und Rechenschaft gezogen werden kann, wenn Verhalten also unsanktioniert bliebe”.

<sup>67</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 91 (Tradução livre de: “il fine del controllo è essenzialmente un fine negativo o di garanzia”). No que é seguido, por exemplo, por Manuel Aragón ao afirmar que a única finalidade do controle é “hacer efectivo el principio de la limitación del poder – fiscalizar la actividad del poder para evitar sus abusos” (ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 71).

genericamente, ao mandamento proveniente da autoridade dirigente.<sup>68</sup> Sendo a *direção*, em sua teoria, uma atividade distinta e autônoma, a função de *controle* afastar-se-ia de todo conteúdo positivo.

Procedendo deste modo, o autor acaba por prejudicar a posição de *neutralidade axiológica* (ou de *adaptabilidade axiológica*) do conceito de *controle-garantia*, definindo seu conteúdo de modo apriorístico e vinculado a uma vertente liberal do constitucionalismo. O mais surpreendente é que tal proceder entra inclusive em contradição com a própria definição de sistema constitucional da qual parte o autor. Se por um lado o autor sustenta uma definição tautológica da *natureza constitucional* do controle por correspondência à *natureza constitucional* das normas a que visa garantir (seu denominado *critério objetivo*),<sup>69</sup> a redução absoluta do controle a uma *função negativa* implicaria igualmente na redução *tout court* da norma constitucional a uma mera *função negativa*. O sistema constitucional seria compreendido como um mero aparato de limitação jurídica do poder, seguindo a tradição liberal do constitucionalismo.

Sem embargo, o próprio reconhecimento da *direção* como função normativa já obriga ao reconhecimento de normas com conteúdo *positivo*. Galeotti é surpreendentemente explícito quanto a isso, eis que para o autor, as relações de *direção* possuem conteúdo positivo exatamente por buscarem reconduzir a atividade dos órgãos ou sujeitos controlados aos escopos normativos prefixados.<sup>70</sup> Em verdade, as finalidades mediatas do que ele qualifica como *controle* e *direção* são coincidentes. Ambos têm por objetivo salvaguardar (em sentido lato) determinadas normas constitucionais e sua diferença está apenas no modo pelo qual se realiza tal desiderato: no caso do *controle*, através da *limitação*; no caso da *direção*, através da *promoção*. Nesse ponto, sua teoria torna-se cativa de um dilema insolúvel, já que, se ambos possuem a mesma finalidade, será preciso decidir: ou se reconhece também à atividade de *direção* um momento cominatório, o que tornaria inútil qualquer intento de diferenciação, ou se sustentaria sua ausência, o que retiraria da atividade de *direção* todo efeito normativo, deixando a descoberto as normas, princípios, valores e interesses que a incorporam.<sup>71</sup>

Dada sua instrumentalidade e sua função de garantia da constitucionalidade, o controle não se reduz a determinismos materiais prévios, mas

<sup>68</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 91.

<sup>69</sup> O conceito de “rapporti costituzionali” é posteriormente explicitado por Galeotti como sendo “[...] tutti quei rapporti che includono, anche soltanto *uno latere*, lo svolgimento di situazioni giuridiche create dalle norme del diritto costituzionale, intendendo per tali tutte quelle norme che, per la loro natura o per la fonte formalmente sovraordinata che le prevede o per entrambi questi indici insieme, formano complessivamente l’ordinamento costituzionale.” (Ibidem, p. 121-123).

<sup>70</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 91-92.

<sup>71</sup> A raiz dessa obscuridade conceitual entre os conceitos de controle e direção se encontra já no texto de *Introduzione alla Teoria dei Controlli Costituzionali*. Será o próprio Galeotti a reconhecer que “senza dubbio il *controllo* può cocostituire (sic) uno degli strumenti più frequenti che valgono ad assicurare il normale svolgersi dei rapporti di direzione [...]” (Ibidem, p. 91).

se abre a funcionalidades e a conteúdos diversos que variam de acordo com a atividade controlada e a norma a ser garantida. Seu leque atuacional compreende desde ações de obrigação de cumprimento que sujeitam o polo controlado à prática de ato – como, por exemplo, no caso das técnicas de controle de constitucionalidade por omissão – a ações obstativas que impõem àquele uma obrigação de não fazer – como, por exemplo, nas ações populares impetradas com objetivo de fazer cessar danos ao patrimônio público. Em suma, sendo um mecanismo *a priori* neutro de salvaguarda da normatividade constitucional, o controle pode englobar vários conteúdos e perfazer diversas funções, pelo que a noção de *direção* também compõe a sua semântica.

Essa multifuncionalidade foi vislumbrada por Kurt Eichenberger ao detectar quatro objetivos cardeais do controle no Estado democrático. O primeiro deles consubstancia-se na ideia de contenção, bloqueio do poder (*Hemmung der Macht*) que caracteriza a atividade de controle também como atividade de poder sujeita a mecanismos de freios e contrapesos. A realização de responsabilidade (*Realisation von Verantwortlichkeiten*) caracteriza o segundo objetivo, na medida em que os processos de controle incorporam procedimentos de responsabilização política dos governantes em face dos governados, impedindo a arrogância dos representantes e, em especial, da maioria parlamentar. A terceira finalidade está na promoção de integração (*Kontrolle als Integrationsmittel*), já que os mecanismos de controle configuram meios de produção consenso entre autoridades e povo, bem como criam fundamentos de participação dos cidadãos no Estado, através da qual se afastam as irregularidades, evitam-se as práticas incorretas e asseguram-se as sanções, a fim de que se possa reconstituir o consentimento legitimado. Por fim, o último objetivo perfaz-se na promoção da correta ação estatal (*Kontrolle als Instrument für richtiges Staatshandeln*), para evitar que a Administração Pública não perca o cuidado, a precaução e a fidelidade jurídica em suas atuações.<sup>72</sup>

O sistema constitucional de controle é dotado, assim, de uma multifuncionalidade particular que não se reduz a determinismos prévios, mas se constrói de acordo com a norma a ser garantida. Os próximos itens pretendem aprofundar tais observações, a partir da criação de duas categorias que, apesar de redutoras, têm a vantagem de criar campos conceituais adequados ao enquadramento das duas funcionalidades originais do controle. Reduzindo o espectro de funções às categorias da *contenção* e da *promoção*, tal classificação cria uma moldura teórica competente, na medida em que detecta os dois gêneros basilares da funcionalidade analisada, bem como habilita a inclusão de subfuncionalidades dos controles nesses campos, tais como a *limitação* e a *fiscalização*, no primeiro caso, e a *direção* e a *integração*, no segundo.

<sup>72</sup> EICHENBERGER, *Die Kontrolle...*, op. cit., p. 132-133.

### 4.3 DIVERSIDADE DOS MEIOS DE CONTROLE

O controle parlamentar do governo, o direito de dissolução parlamentar, a fiscalização da administração eleitoral, os institutos de direito econômico para o combate ao monopólio de setores da economia, as ações constitucionais de defesa de direitos fundamentais, os sistemas de controle da constitucionalidade dos atos normativos e da legalidade dos atos administrativos, os traçados constitucionais das formas de Estado – dos quais o federalismo sempre foi elogiado como exemplo mais adequado de controle vertical<sup>73</sup> –, as instâncias de controladoria especiais – dos quais o *ombudsman* é o modelo mais em voga<sup>74</sup> –, os tribunais de contas<sup>75</sup> e o *recall* são só alguns exemplos da diversidade e da fecundidade das interações entre controle e técnica constitucional.

Nos dias atuais, a centralidade do controle foi conquistada pela prevalência dos *writs* constitucionais, levando a crer que a balança pende para o reforço direto das pretensões jurídicas fundadas em direitos fundamentais. Da prevalência do princípio de separação de poderes passou-se à primazia do princípio do acesso à justiça como versão preferida da arte constitucional do controle. Nem poderia ser diferente, dado o intenso fortalecimento do Poder Judiciário no seio do Estado democrático de direito. A associação entre os binômios *constitucionalismo liberal e predominância do Poder Legislativo*, *constitucionalismo social e predominância do Poder Executivo* e *constitucionalismo democrático e predominância do Poder Judiciário* pode basear-se em uma análise superficial, uma vez que é por demais abstrata para corresponder às distintas experiências históricas existentes, mas, de qualquer modo, sinaliza o pano de fundo teórico atualmente pressuposto. A razão mais provável desse fenômeno aponta para o fato de o Poder Judiciário ter representado a solução histórica acerca do impasse quanto ao melhor guardião da Constituição.<sup>76</sup> Por ter assumido o protagonismo na proteção da supremacia da constitucionalidade, é natural que o desenho constitucional dos instrumentos de controle passe a incluir, cada vez mais, vias de apelo ao Judiciário.<sup>77</sup>

<sup>73</sup> Ver, por todos, LOEWENSTEIN, *Political power...*, op. cit., p. 285 et seq.

<sup>74</sup> Ver, por exemplo, GIL DELGADO, Alvaro Gil Robles y. *El control parlamentario de la administración: el ombudsman*. 2. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

<sup>75</sup> Para uma excelente coletânea de artigos sobre a função garantística da instituição, ver SOUSA JUNIOR, José Geraldo (org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Produção do Curso de Especialização em Direito Público e Controle Externo para Analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União e Universidade de Brasília, 2006.

<sup>76</sup> Sobre o tema, ver o clássico debate entre Hans Kelsen e Carl Schmitt, ainda que o modelo kelseniano não advogasse a primazia do Poder Judiciário ordinário e sim a fórmula particular do *Tribunal Constitucional* (KELSEN, Hans. *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Berlin: Rothschild, 1931 e SCHMITT Carl. *Der Hüter der Verfassung*. Tübingen: Mohr, 1931).

<sup>77</sup> Cristina Queiroz ressalta a proeminência do Poder Judiciário através de uma interessante associação entre modelos de constitucionalismo e modelos hermenêuticos: o constitucionalismo liberal representa o modelo de *Júpiter*, o social funda o modelo de *Hércules* e o democrático equivale ao modelo de *Hermes*. (QUEIROZ, Cristina M. *Interpretação*

Não se quer com isso afirmar que os arranjos institucionais inspirados pelo princípio da separação de poderes careçam de importância. Tais institutos seguem realizando suas pretensões de correção e seu papel de garante do Estado de Direito, na medida em que o arcabouço institucional é uma condição necessária para a adequada regulação da convivência política. O que muda, no entanto, é a interpretação de sua posição como principal teoria justificativa do controle constitucional. Também não se pretende negar a perspectiva segundo a qual apenas a existência de diversos tipos de controle consegue forjar um sistema controlador efetivo à altura das pretensões normativas em tempos tão complexos como os atuais. Assiste, portanto, razão à Manuel Aragón quando sublinha a heterogeneidade dos meios de controle, já que “a pluralidade de meios através dos quais esse controle se articula, a diversidade de objetos sobre os quais pode recair e o caráter muito particular dos instrumentos e institutos em que se manifesta impedem sustentar um conceito único de controle”.<sup>78</sup> Passemos, então, a título informativo, à descrição de um breve repertório acerca das quatro dimensões tipológicas mais importantes do controle.<sup>79</sup>

#### 4.3.1 Quanto à natureza

A grande questão posta pelas discussões em torno da natureza dos controles depende, por assim dizer, de um problema de delimitação conceitual prévia. Isso porque a definição de que todo processo de controle se decompõe necessariamente em um momento de *juízo* e outro de *ajustamento* importa o estabelecimento de um critério mais rigoroso e seletivo quanto ao que se pode denominar realmente uma *técnica de controle*. Sendo assim, a distinção entre controles *institucionalizados* e *não institucionalizados*,<sup>80</sup> apesar de útil, pode se revelar enganosa. A explicação é simples: a fim de assegurar a força vinculante das decisões tomadas em sede de processos de controle, será sempre imprescindível a institucionalização de um núcleo procedimental (ainda que mínimo) e das próprias características definidoras da sanção passível de ser aplicada (seja ela *jurídica* ou *política*). Por isso, a classificação tradicional que sustenta a subdivisão dos controles, quanto a sua natureza, em controles *jurídicos*, *políticos* e *sociais* não é de todo correta.

Como se sabe, os denominados “controles sociais” são aqueles que se realizam de modo difuso e fora dos processos oficiais de fiscalização,<sup>81</sup>

*constitucional e poder judicial*: sobre a epistemologia da construção constitucional. Coimbra: Coimbra Editora, 2000. p. 335-336).

<sup>78</sup> ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 72. Tradução livre de: “la pluralidad de medios a través de los cuales ese control se articula, la diversidad de objetos sobre los que puede recaer y el muy distinto carácter de los instrumentos e institutos en que se manifiesta impiden sostener un concepto único de control”.

<sup>79</sup> Para outras tipologias, ver LOEWENSTEIN, *Political...*, op. cit., p. 45 et seq.; EICHENBERGER, *Die Kontrolle...*, op. cit., p. 134 et seq.; ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 81 et seq. e VALADÉS, *El control...*, op. cit., p. 435 et seq.

<sup>80</sup> Nesse sentido, por exemplo, ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 72.

<sup>81</sup> No mesmo sentido, *Ibidem*, p. 82.



cujos principais atores são os meios de comunicação social e os chamados movimentos sociais. Ou seja, são marcados pela imprevisibilidade de suas manifestações e carecem de força vinculante, na medida em que sua ação não se pauta necessariamente por fórmulas e critérios procedimentais cuja correção e adequabilidade tenham sido legitimados por decisões políticas prévias. Sabe-se, portanto, que sua estratégia prioritária de ação se traduz na conquista da opinião pública a fim de que esta possa mobilizar seus recursos em prol da alteração do *status quo*. Em seu processo de atuação, da conclusão afirmativa de incompatibilidade entre comportamento e norma não decorre necessariamente uma *faculté d'empêcher*, o momento cominatório de que nos fala Galeotti.<sup>82</sup> Nesses casos, sua lógica operacional gira em torno da tentativa de *influenciar* as instâncias competentes através de processos informais não vinculantes, a fim de que elas possam, se convencidas, realizar o devido momento de *ajustamento* de condutas.

Isso não significa dizer, de modo algum, que sejam pouco relevantes. Pelo contrário. Os controles sociais de tipo não institucionalizado servem não só ao propósito de agregar transparência e responsabilidade às condutas estatais e privadas que, de um modo ou de outro, interferem em assuntos de interesse público, como também contribuem ao próprio direcionamento da agenda política. Ainda que os processos através dos quais eles se desenvolvem não resultem em decisões vinculantes, a consequência de suas ações e táticas pode também se beneficiar de altos níveis de eficiência, desde que consigam conquistar visibilidade e convencer a opinião pública e/ou as instâncias decisórias. A sua inexistência implicaria, em grande parte, a falência do princípio do controle na sociedade democrática.

Por isso, em *sentido técnico, dogmático*, tendo como parâmetros os vetores da *institucionalização* e da *capacidade de imposição* de *ajustamento*, só possuem natureza de controle as variantes que se subsumem sob o manto dos chamados *controles institucionalizados*. Apenas através desses processos é que se pode fazer jus à integralidade do conceito. Isso não elimina, porém, a dificuldade em produzir uma lista classificatória clara e inequívoca acerca de quais as espécies concretas que compõem tal categoria.<sup>83</sup> A classificação mais conhecida é a que vislumbra uma divisão entre controles *jurídicos* e *políticos*.

O único inconveniente dessa classificação está no risco de que seja compreendida segundo um critério orgânico e não funcional, isto é, segundo uma compreensão estrita da separação de poderes, aonde o controle dito *jurídico* seja reputado com exclusividade ao Poder Judiciário e o *político*, ao Poder Legislativo. Como é notório, a época atual presencia a relativa

<sup>82</sup> GALEOTTI, *Introduzione...*, op. cit., p. 48.

<sup>83</sup> Nesse sentido, CAVERO, Manuel. "Control Parlamentario y Poder Judicial". In: ESPANHA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995. p. 65.

fluidez com que esses Poderes se intercambiam, a relativa facilidade com que exercem funções alheias, a mudança na estrutura de muitos processos de controle e a presença de controles também exercidos pela Administração Pública. Um bom exemplo desses rearranjos pode ser encontrado na tendência doutrinária em rever a dinâmica *Poder Legislativo vs. Poder Executivo* como categoria nuclear do controle parlamentar, substituindo-a pela dinâmica *Oposição vs. Situação*.<sup>84</sup>

Afigura-se oportuno, portanto, insistir, no âmbito da Teoria Geral do Controle, na relevância da escolha do critério *funcional* como orientador de toda distinção analítica afeta à natureza do controle. Desse modo, a tipologia mais adequada é aquela que se refere, de um lado, a *controles de natureza objetiva* e de *exercício obrigatório* e, de outro, a *controles de caráter subjetivo* e de *exercício voluntário*.<sup>85</sup> A vantagem dessa classificação está não apenas em sublinhar que tais controles não são monopólio de um poder específico – apesar de com eles se identificarem com *predominância* –, mas também de inserir no universo dos controles dogmáticos aqueles exercidos pela Administração Pública. Além disso, evita o equívoco de basear o intento classificatório na polêmica sobre se a possibilidade do ajustamento da conduta controlada configura ou não um dos elementos definidores da atividade de controle, uma vez que essa se qualifica como momento inafastável.

#### 4.3.2 Quanto aos agentes

Os agentes *in casu* são aqueles cuja legitimidade se assenta em um título juridicamente imputado e cuja competência se traduz no manejo das técnicas de controle. São, portanto, os legitimados a movimentarem a engrenagem político-normativa com vistas à provocação das instâncias decisórias. Por esse motivo, os agentes de controle devem ser os mais diversos possíveis. Todos aqueles que, de um modo ou de outro, encontrassem motivação suficiente para trilhar estratégias que conduzissem à inspeção e ajuste de atos e omissões irregulares quanto à gestão de temas de interesse público – nomeadamente quanto à gestão do poder institucional – deveriam ser habilitados a movimentar algum tipo de técnica institucionalizada. Como se verá, os instrumentos de controle *stricto sensu* podem e devem se abrir à força do princípio democrático com proveito tanto para os índices de eficiência controladora, quanto para o próprio reforço da democracia.

Contudo, a tradição jurídico-constitucional condiciona normalmente a legitimidade à existência, seja de interesse institucional, seja de interesse

<sup>84</sup> Sobre as alterações pelas quais passou a “Teoria do Dualismo” no contexto do controle parlamentar, ver BOETTICHER, *Parlamentsverwaltung...*, op. cit., p. 218 et seq.; GERLICH, Peter. *Parlamentarische Kontrolle im politischen System*. Wien; New York: Springer, 1973, p. 6 et seq. e NÖDL, Andreas. *Parlamentarische Kontrolle: das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht. Eine rechtsdogmatische Darstellung mit historischem Abriss und empirischer Analyse*. Wien; Köln, Graz: Böhlau, 1995, p. 26 et seq.

<sup>85</sup> ARAGÓN, *Constitución...*, op. cit., p. 82.

particular. A primeira hipótese representa a tratativa clássica sujeita ao *modus operandi* do princípio da separação de poderes. Os agentes vinculam-se, direta ou indiretamente, aos órgãos de soberania e agem em virtude de um *imperativo funcional*. A diferença está em que alguns agentes de controle usufruem de certos graus de autonomia em relação aos órgãos de soberania. Cite-se, como exemplo, o *Ombudsman*, o Ministério Público e os Partidos Políticos. Para além desses, os mais significativos são os próprios parlamentares, os representantes governamentais e certas entidades coletivas dotadas de capacidade processual, tais como as comissões parlamentares.

O reconhecimento de agentes de controle fora dessa esfera institucional é, por demais, precário. Apesar de avanços significativos terem sido notados nas últimas décadas, a atribuição da legitimidade ativa a particulares para o exercício da função controladora em temas de domínio público é extremamente circunscrita e praticamente inexistente no caso das associações civis, entidades de classe e sindicatos. Além do mais, na grande maioria dos casos, a legitimidade ativa depende da comprovação da existência de *interesse particular* que sustente a demanda. Um exemplo típico é o caso previsto no artigo 103, inciso IX, da Constituição Brasileira. O artigo estabelece que confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional podem propor as ações diretas de inconstitucionalidade. A norma tem importância fulcral, pois se trata de um caso nítido de evolução quanto ao reconhecimento de outros agentes de controle fora do círculo oficial. De todo modo, o raio de ação do controle em concreto passou a ser circunstanciado em virtude da obrigatoriedade de comprovação da existência de interesse particular que o justifique, já que, segundo a interpretação do Supremo Tribunal Federal, tais associações e sindicatos devem comprovar o que se chamou de *pertinência temática*, ou seja, a pertinência entre o objeto da norma impugnada com os interesses e objetivos da entidade.<sup>86</sup>

Mesmo nos casos em que se reconhece a *cidadania* como requisito processual para a impetração de instrumentos de controle, a justificativa normalmente gira em torno do fato de se tratar de um direito adstrito a um interesse particular e individualizável. É o caso, por exemplo, das *ações populares*. A noção de soberania popular *fracionável* exsurge como o pano-de-fundo explicativo de tal concepção. Nesse contexto, a legitimidade ativa do *cidadão* para promover o controle de ações irregulares do poder não se

<sup>86</sup> São bastantes elucidativas as seguintes decisões: “A legitimidade ativa da confederação sindical, entidade de classe de âmbito nacional [...], para a ação direta de inconstitucionalidade, vincula-se ao objeto da ação, pelo que deve haver pertinência da norma impugnada com os objetivos do autor da ação. Precedentes do STF: ADI 305 (RTJ 153/428); ADI 1.151 (DJ de 19/05/95); ADI 1.096 (*LEX-JSTF*, 211/54); ADI 1.519, julg. em 06/11/96; ADI 1.464, DJ 13/12/96. Inocorrência, no caso, de pertinência das normas impugnadas com os objetivos da entidade de classe autora da ação direta.” (ADI 1.507-MC-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 06/06/97) e “Legitimação: entidade nacional de classe: conceito. Não constitui entidade de classe, para legitimar-se a ação direta de inconstitucionalidade (cf, art. 103, IX), associação civil (Associação Brasileira de Defesa do Cidadão), votada à finalidade altruísta de promoção e defesa de aspirações cívicas de toda a cidadania.” (ADI 61-QO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 28/09/90).

justifica necessariamente em função da *finalidade* buscada – promoção do interesse público através do ajustamento do poder desviante –, mas em virtude do seu *direito pessoal individualizável*, a ele atribuído pelo fato de deter uma quota-parte da soberania.

### 4.3.3 Quanto ao momento

Quanto ao momento de incidência, os controles podem ser *prévios*, *concomitantes* ou *posteriores* ao objeto controlado.<sup>87</sup> Os primeiros ocorrem, normalmente, em estágios preparatórios à atividade principal e viabilizam ao órgão controlador oportunidades de influência em momentos nos quais as decisões ainda se mantêm abertas, pelo que lhe proporciona possibilidades reais de participação na determinação da conformidade do objeto visado. Tais controles podem ser encontrados, por exemplo, no âmbito da aprovação de projetos orçamentários, em procedimentos preparatórios à instauração do processo legislativo, nas técnicas incidentes sobre planejamentos estatais, nas atividades de administração eleitoral voltadas à conformação das condições gerais do exercício do sufrágio, nos mecanismos de controle prévio da constitucionalidade dos atos normativos etc. Em outras áreas de interesse público não estatal podem ser citados, entre outros, as restrições derivadas dos processos de análise de impacto ambiental e das ações coletivas preventivas contra danos ao consumidor.

Os controles *concomitantes* são aqueles exercitados *em tempo real* e *em simultâneo* às atividades controladas. No contexto do controle parlamentar, por exemplo, agem normalmente por meio das técnicas de “interação recíproca”, a fim de fortalecer a posição estratégica do Parlamento em face do Executivo com o redirecionamento das atividades deste. As *reclamações eleitorais* propostas *in loco* durante a votação nas eleições políticas representam outro exemplo típico. Nesses casos, condutas ou omissões que turvem o exercício do direito de voto praticadas por parte das autoridades ou de terceiro são sujeitas a procedimentos de controle concomitante.

Por último, os controles *posteriores* são todos aqueles de natureza profilática cuja incidência se dá após a constatação da irregularidade de comportamento comissivo ou omissivo. São igualmente os mais comuns e são normalmente exercidos através de vias *jurisdicionais*. Por isso, os controles realizados *a posteriori* pelo Poder Judiciário são seus exemplos quotidianos e se ramificam em uma enorme variedade de mecanismos concretos, contabilizando-se, entre os mais conhecidos, as ações de controle da constitucionalidade das espécies normativas, as ações de defesa de interesses difusos, os instrumentos de controle da legalidade dos atos administrativos etc.

<sup>87</sup> Classificação e descrição inspiradas em EICHENBERGER, *Die Kontrolle...*, op. cit., p. 134.

#### 4.3.4 Quanto aos efeitos

O espectro dos efeitos dos instrumentos controladores se resume a duas grandes categorias: controles *constritivos* e controles *promotores*. Trata-se, portanto, de dimensões *negativa* e *positiva* que variam consoante o tipo de atividade controlada, independentemente do momento em que ocorrem. Os primeiros são os mais conhecidos e os que tradicionalmente se identificam com o discurso constitucional, como já se teve oportunidade de descrever. Em verdade, dada a clássica associação entre *controle* e *limitação*, é sabido que largas porções da doutrina afeta ao tema sofrem de miopia analítica, uma vez que os considera as únicas categorias existentes na dogmática pertinente. Inserem-se nessa hipótese todas as técnicas incidentes sobre comportamentos *comissivos*, cujos efeitos são os de *limitar*, *paralisar*, *constranger* tais atividades, com vistas a resgatar a normalidade jurídico-constitucional atacada.

No segundo caso, os controles *promotores* são aqueles que visam corrigir situações de *negligência* e atuam, portanto, sobre comportamentos *omissivos*. Apesar da sua importância para a proteção global da constitucionalidade no Estado democrático, esse tipo de controle sofre não só de problemas de institucionalização, como também de eficiência. Basta focalizar o domínio para o qual estão tradicionalmente vocacionados para se relembrar as razões de sua baixa aplicação e de seus dilemas de desempenho. Tais espécies de controle se originaram ao longo do chamado constitucionalismo de segunda fase e se resumiam majoritariamente a garantir a aplicação da *cláusula social*, isto é, das normas constitucionais dotadas de imperativos *prestacionais* a serem cumpridos pelo Estado. Como tal, viveram, desde sempre, o paradoxo da “volatilidade normativa”, na medida em que, mesmo se revestindo do código jurídico da *vinculatividade*, sua aplicação sujeitava-se a padrões fluidos de referência (as famosas categorias da *reserva do possível*<sup>88</sup> e da *eficácia limitada e aplicabilidade indireta, mediata e reduzida*).<sup>89</sup> Não se pode, no entanto, descartar a relevância fulcral de tais tipos de controle, sobretudo porque, atualmente, a viragem democrática do constitucionalismo implica prestações positivas outras que não apenas, nem necessariamente, no campo do suprimento de carências materiais. Em jogo está o *enforcement* das normas constitucionais voltadas ao *aprofundamento democrático*, como é o caso das que prevêm a criação de procedimentos próprios de democracia direta, em especial os referentes aos canais e arenas participativos.

<sup>88</sup> Incorporado, de certo modo, pelo artigo 2.1 do Pacto Internacional de Direitos Humanos, Sociais e Culturais das Nações Unidas de 1966: “Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures”.

<sup>89</sup> SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 117 et seq.

## 5 CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

O objetivo central deste artigo é esquadriñar o fenômeno do controle-garantia na tentativa de criar quadros classificatórios que auxiliem a sua adequada compreensão.

Se colocarmos a questão no seio do constitucionalismo contemporâneo, o enfoque permite sustentar a inadequação da clássica vinculação entre controle e função limitadora, constrictiva. Em regimes democráticos, instrumentos de controle não devem servir apenas à lógica do vigiar e punir, mas devem se abrir a outras perspectivas, sobretudo de caráter promocional e emancipatório.

No contexto brasileiro, essa assertiva deve estimular os órgãos de controle a terem consciência do universo de suas possibilidades funcionais. Em alguns casos específicos (controle de políticas públicas, p. ex.), tais órgãos devem ser capazes de promover a cultura do acompanhamento, da orientação e dos acordos de adequação de comportamentos desviantes e, não necessariamente, a lógica da condenação e da punição *de per se*.

## REFERÊNCIAS

ARAGÓN, Manuel. El Control como Elemento Inseparable del Concepto de Constitución. *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 7, n. 19, ene./abr. 1987.

\_\_\_\_\_. *Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

BAX, C.; TANG, G. van der. Theses on Control in Constitutional Law. In: ZOETHOUT, Carla M.; TANG, G. van der; AKKERMANS, Piet (orgs.). *Control in constitutional law*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.

BIDÉGARAY, Christian. Le Principe de Responsabilité, Fondement de la Démocratie: petite promenade dans les allées du ‘jardin des délices démocratiques’. *Pouvoirs – La Responsabilité des Gouvernants*, n. 92, 2000.

BOETTICHER, Christian von. *Parlamentverwaltung und parlamentarische Kontrolle*. Berlin: Duncker & Humblot, 2002.

BREWER-CARÍAS, Allan-Randolph. *Estado de derecho y control judicial: justicia constitucional, contencioso administrativo y derecho de amparo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.

BRUNNER, Georg. *Kontrolle in Deutschland: eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands*. Köln: Marcus Verlag, 1972.

CAVERO, Manuel. Control Parlamentario y Poder Judicial. In: ESPANHA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995.

EICHENBERGER, Kurt. Die Kontrolle in der rechtsstaatlichen Demokratie der Gegenwart. In: EICHENBERGER, Kurt. *Der Staat der Gegenwart*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1980.

\_\_\_\_\_. *Der Staat der Gegenwart*. Basel: Helbing und Lichtenhahn, 1980.

ESPANHA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995.

FUCHS, Arthur. *Wesen und Wirken der Kontrolle: Betrachtungen zum staatlichen Kontrollwesen in der Bundesrepublik*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1966.

FUENTES VEGA, Santiago. *Realidad y racionalidad en el control del sector público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.

GALEOTTI, Serio. Controlli Costituzionali. *Enciclopedia del Diritto*, v. X. Varese: Dott. A. Giuffrè, 1962.

\_\_\_\_\_. Garanzia Costituzionali. *Enciclopedia del Diritto*, v. XVIII. Varese: Dott. A. Giuffrè, 1969.

\_\_\_\_\_. *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1963.

GERLICH, Peter. *Parlamentarische Kontrolle im politischen System*. Wien; New York: Springer, 1973.

GIL DELGADO, Alvaro Gil Robles y. *El control parlamentario de la administración: el ombudsman*. 2. ed. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.

GORDILLO, Augustín. El Nuevo Sistema Constitucional de Control. *Lecciones y Ensayos*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, n. 62, 1995.

GÜNTHER, Klaus. *The sense of appropriateness: application discourses in morality and law*. Trad. John Farrell. Albany: State University of New York Press, 1993.

HARO, Ricardo. *Constitución, poder y control*. México: Universidad Nacional Autónoma, 2002.

HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

KELSEN, Hans. *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Berlin: Rothschild, 1931.

KHOL, Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie, 1979.

KÖNIG, Klaus. Bürokratie und Kontrolle. In: KHOL, Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie, 1979.

LOEWENSTEIN, Karl. *Political power and the governmental process*. Chicago: The University of Chicago Press, 1957.

LÓPEZ GUERRA, Luis. El Titular del Control Parlamentario. In: ESPANHA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995.

MEYN, Karl-Ulrich. *Kontrolle als Verfassungsprinzip*: Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Baden-Baden: Nomos, 1982.

NÖDL, Andreas. *Parlamentarische Kontrolle*: das Interpellations-, Resolutions- und Untersuchungsrecht. Eine rechtsdogmatische Darstellung mit historischem Abriß und empirischer Analyse. Wien; Köln, Graz: Böhlau, 1995.

NOLTE, Martin (org.). *Kontrolle im verfassten Rechtsstaat*. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, 2002.

NOLTE, Martin. Kontrolle als zentrales Element unseres Verfassungsstaats. In NOLTE, Martin (org.). *Kontrolle im verfassten Rechtsstaat*. Kiel: Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, 2002.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Direito constitucional democrático*: controle e participação como elementos fundantes e garantidores da constitucionalidade. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PEREIRA, Rodolfo Viana. *Hermenêutica filosófica e constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.



QUEIROZ, Cristina M. *Interpretação constitucional e poder judicial: sobre a epistemologia da construção constitucional*. Coimbra: Coimbra Editora, 2000.

QUEIROZ, Cristina M. *Os actos políticos no Estado de Direito: o problema do controle jurídico do poder*. Coimbra: Almedina, 1990.

RITTER, Gerhard A. (org.). *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat: der Staat in der modernen Industriegesellschaft*. Köl: Markus Verlag, 1973.

RITTER, Gerhard A. Die Kontrolle staatlicher Macht in der modernen Demokratie. In: RITTER, Gerhard A. (org.). *Vom Wohlfahrtsausschuß zum Wohlfahrtsstaat: der Staat in der modernen Industriegesellschaft*. Köl: Markus Verlag, 1973.

RITTERSPACH, Theo; GEIGER, Willi (orgs.). *Festschrift für Gebhard Müller: zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970.

SAMPAIO, José Adércio Leite. *A constituição reiventada pela jurisdição constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SARACENO, Divo. *Funzioni dialettica del controllo tra i poteri dello stato: saggi di diritto amministrativo*. Roma: Editrice Ciranna, 1965.

SCHÄFFER, Heinz. Kontrolle gegenüber Planung. In: KHOL, Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie, 1979.

SCHEUNER, Ulrich. Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung. In: RITTERSPACH, Theo; GEIGER, Willi (orgs.). *Festschrift für Gebhard Müller: zum 70. Geburtstag des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1970.

SCHMITT, Carl. *Der Hüter der Verfassung*. Tübingen: Mohr, 1931.

SCHUPPERT, Gunnar Folke. Staatsaufsicht im Wandel. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, an. 51, v. 19, oktober 1998.

SILVA, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo (org.). *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Produção do Curso de Especialização em Direito Público e Controle Externo para Analistas de Controle Externo do Tribunal de Contas da União. Brasília: Tribunal de Contas da União e Universidade de Brasília, 2006.

TAUS, Josef. Legitimität der politischen Macht in der Gegenwart. In: KHOL, Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung - Politische Akademie, 1979.

VALADÉS, Diogo. *El control del poder*. 2. ed. México: Editorial Porrúa; Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

VASCONCELOS, Pedro Carlos Bacelar de. *Teoria geral do controlo jurídico do poder público*. Lisboa: Edições Cosmos, 1996.

VERGOTTINI, Giuseppe de. La Función de Control en los Parlamentos. In: ESPANHA. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *Problemas actuales del control parlamentario*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1995.

WELAN, Manfred. Demokratisierung und Kontrolle. In: KHOL, Andreas (org.). *Macht und Kontrolle*. Wien: Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie, 1979.

ZOETHOUT, Carla M.; TANG, G. van der; AKKERMANS, Piet (orgs.). *Control in constitutional law*. Dordrecht; Boston; London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.