



E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados

V. 5 N. 8 1º Semestre de 2012

DOI: <https://doi.org/10.51206/e-legis.v8i8>

Sumário

Editorial



EDITORIAL

Roberto Campos da Rocha
Miranda 3

Expediente

EXPEDIENTE

4

Artigos

O COLÉGIO DE LÍDERES: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO

6-33

Juliana Baldoni Figueiredo

CIDADANIA LEGISLATIVA: UM BALANÇO DOS DEZ ANOS DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO

34-55

PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS
DEPUTADOS.

Marcos Antônio Reis

COMISSÃO PARLAMENTAR DE
INQUÉRITO: A LIMITAÇÃO DOS
PODERES E OS DIREITOS
FUNDAMENTAIS

56-65

Osmar de Oliveira Aguiar

DIREITOS E GARANTIAS
FUNDAMENTAIS E
APLICABILIDADE IMEDIATA

66-81

Marilene Carneiro Matos

A LENTA EVOLUÇÃO DA GESTÃO
DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

82-103

Romiro Ribeiro

PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A
PERSPECTIVA FILOSÓFICA DA
POLÍTICA

104-
111

Neivor Schuck



Em sua 8ª edição, a E-legis, já classificada no estrato B3 do Qualis/Capes na área de Ciência Política e Relações Internacionais, traz artigos voltados para questões relacionadas à representatividade parlamentar, à democracia participativa, aos direitos e garantias fundamentais, à gestão de obras públicas e à educação legislativa.

Abrindo este número da Revista, Juliana Baldoni Figueiredo discute o funcionamento do Colégio de Líderes e seus efeitos sobre a atividade legislativa da Câmara dos Deputados em **O colégio de líderes: surgimento e evolução**. Na sequência, Marcos Antônio Reis relaciona os resultados da atuação de uma comissão específica da Câmara dos Deputados e os objetivos propostos quando de sua criação em **Cidadania legislativa: um balanço dos dez anos da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados**. Adentrando a seara dos direitos dos cidadãos, o artigo **Comissão Parlamentar de Inquérito: a limitação dos poderes e os direitos fundamentais**, de Osmar de Oliveira Aguiar, avalia os limites do poder investigativo das CPI – Comissões Parlamentares de Inquérito com foco na garantia da defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos. Com tema conexo, Marilene Carneiro Matos discorre acerca das principais posições doutrinárias, bem como a visão da Corte Constitucional quanto ao alcance das garantias dos cidadãos em **Direitos e garantias fundamentais e aplicabilidade imediata**. Voltando-se para o processo orçamentário, Romiro Ribeiro aborda a problemática da gestão de obras públicas no Brasil, alvo de recorrentes irregularidades apontadas pelos órgãos de controle e pela imprensa nacional em **A lenta evolução da gestão de obras públicas no Brasil**. Fechando a edição, Neivor Schuck reflete sobre a construção de um modelo de democracia fundado na participação política enfatizando a necessidade da educação política do cidadão no texto **Participação política e a perspectiva filosófica da política**.

Boa leitura!



Conselho Editorial

Adolfo Costa Araujo Rocha Furtado, Câmara dos Deputados
Andre Luiz Marengo dos Santos, Universidade Federal do Rio Grande do Sul
André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Fabiano Guilherme Mendes Santos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Fernando Sabóia Vieira, Câmara dos Deputados
Rogério Ventura Teixeira, Câmara dos Deputados

Comissão Editorial

André Sathler Guimarães, Câmara dos Deputados
Natercia Micheletti Viana, Câmara dos Deputados
Roberto Campos da Rocha Miranda, Câmara dos Deputados
Rubens Moreira dos Santos Ribeiro, Câmara dos Deputados

Avaliadores deste Número

Fábio de Barros Correia Gomes, Câmara dos Deputados
Jairo Luis Brod, Câmara dos Deputados
Malena Rehbein Rodrigues, Câmara dos Deputados
Nivaldo Adão Ferreira Júnior, Câmara dos Deputados
Paulo Ricardo Schier, Faculdades Integradas do Brasil
Vander Gontijo, Câmara dos Deputados

Revisão Ortográfica

Anderson Andrade Depizol, Câmara dos Deputados
Barbara de Freitas, Câmara dos Deputados
Cristian José Oliveira Santos, Câmara dos Deputados
Maria da Graça Lobo de Almeida, Câmara dos Deputados

Projeto Gráfico

Márcia Xavier Bandeira, Câmara dos Deputados
Marina Camargo Guimarães, Câmara dos Deputados

Fotografias

Júlio César Fernandes Marques – SEFOT/SECOM, Câmara dos Deputados



O COLÉGIO DE LÍDERES: SURGIMENTO E EVOLUÇÃO

Juliana Baldoni Figueiredo *

Resumo: Este artigo discute o funcionamento do Colégio de Líderes e seus efeitos sobre a atividade legislativa da Câmara dos Deputados. Para isso, a pesquisa se baseou em artigos científicos sobre o tema e documentos que demonstram o que motivou a criação do colegiado, como ele se reúne e de que modo ele colabora para a definição da pauta de votações do Plenário. Incluindo entrevistas com figuras que participaram ativamente da criação e da evolução do Colégio de Líderes no cenário político, este trabalho descreve de que forma a sua atuação limita a representatividade parlamentar e que soluções poderiam ser adotadas para amenizar esse conflito, já que, apesar de colaborar para a concentração de poderes no Congresso Nacional, esse órgão se tornou indispensável para a organização e agilidade dos trabalhos legislativos. Para ilustrar como se dá na prática a atuação do colegiado, procedeu-se a uma análise das reuniões realizadas no primeiro período da sessão legislativa ordinária de 2009, tudo com base em dados fornecidos pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e em notícias da Agência Câmara divulgadas naquele semestre.

Palavras-chave: Colégio de Líderes; representatividade; líderes partidários; processo legislativo.

Abstract: This paper discusses the operation of the party Leader's Committee and their effects on the legislative activity of the Chamber of Deputies. For this, the research was based on scientific articles on the subject and documentation demonstrating what that motivated the creation of the college, as it meets and how it contributes to setting the agenda of the plenary vote. Including interviews with figures who participated actively in the creation and evolution of the College of Leaders in the political arena, this work describes how its performance limits the parliamentary representation and what solutions could be adopted to mitigate this conflict, since, although it works for the concentration of power in Congress, this organ has become indispensable to the organization and agility of legislative work. To illustrate how it happens, in

* Graduada em Direito pelo UniCEUB e pós-graduada em Processo Legislativo pelo CEFOR, exerce o cargo de Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, onde atua como Taquígrafa Legislativa, lotada no Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação (juliana.figueiredo@camara.gov.br).

practice, the performance of the college, an analysis was performed on the meetings held in the first period of the legislative ordinary session of 2009, all with base on data provided by the General Secretariat of the Board of the Chamber and in news of Agency Chamber disclosed this semester.

Keywords: party Leader's Committee; representation; party leaders; legislative process.

1 Introdução

Os registros da atuação de grandes líderes no Parlamento brasileiro datam da época do Império, ainda que, até o início do período republicano, alguns deles se manifestassem na arena política não pela defesa de um partido ou por vinculação à própria atividade parlamentar, mas por exercício cívico. Desde então, destacou-se a participação de líderes que lograram modificar a estrutura de Estado, mas hoje, por buscarem mais a manutenção ou ampliação do poder até então alcançado por sua sigla do que propriamente a mudança da situação vigente, eles se caracterizam por colaborar para o desenvolvimento de um processo lento e contínuo de evolução do cenário legislativo.

Após longo período autoritário imposto pelo regime militar, quando as liberdades parlamentares foram severamente cerceadas, a redemocratização veio inaugurar um novo panorama social e político no país, e já durante a Constituinte, iniciada em 1987, os líderes partidários exerceram relevante e notável função nas negociações engendradas para a elaboração da nova Constituição.

Como resultado de um natural processo de integração e representação dos interesses sociais e como herança desse processo constituinte, em 1989 foi institucionalizado o Colégio de Líderes, cujas atribuições constam em diversos dispositivos espalhados por todo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Sua criação teve como objetivo definir os poderes de um órgão que vinha funcionando informalmente na Casa, mas também organizar o processo de votação e oferecer maior dinamismo às atividades em Plenário.

Desde a sua criação, o Colégio de Líderes vem recebendo diversas críticas por contribuir para a excessiva concentração de poderes que se observa no Parlamento brasileiro, mas também é defendido por aqueles que entendem que o Plenário não seria capaz de organizar seus trabalhos sem as discussões prévias conduzidas por um órgão reduzido que, em conjunto com o Presidente da Casa, se responsabilizasse pela elaboração da pauta de votações.

De lá para cá, foram publicados diversos trabalhos científicos relacionados ao tema, mas poucos abordaram com mais profundidade o nascimento do colegiado, seu funcionamento e seus efeitos sobre a atividade parlamentar na Câmara dos Deputados. Nesse particular, o artigo

pretende descrever o surgimento do Colégio de Líderes, discutindo a sua evolução, o seu funcionamento e a influência de suas decisões sobre a agenda legislativa federal.

Tratando-se de pesquisa bibliográfica, mas com cunho também documental, foram coletados os registros disponíveis na Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados acerca das reuniões de líderes ocorridas durante o primeiro semestre da sessão legislativa ordinária de 2009 e notícias da Agência Câmara veiculadas no mesmo período. Para o enriquecimento do trabalho, também foram realizadas entrevistas com Mozart Vianna de Paiva, Nelson Jobim e Miro Teixeira.

Inicialmente, o artigo descreve o histórico da liderança parlamentar no Brasil e demonstra a atuação dos líderes no Congresso Nacional durante o regime militar, o período da redemocratização — quando as reuniões entre os líderes assumiram importância central para a promulgação da nova Constituição — e os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, até os dias atuais.

Em seguida, trata do surgimento do Colégio de Líderes durante a Constituinte, de sua institucionalização no RICD em 1989, sua estrutura e seu funcionamento. Com esteio na opinião de cientistas, técnicos e deputados, discute-se o papel do órgão no cenário legislativo, debatendo sua importância para o desenvolvimento dos trabalhos no Parlamento brasileiro, bem como as críticas e sugestões visando à redução dos efeitos negativos sobre a representação parlamentar decorrentes da atuação do Colégio de Líderes.

Por fim, pretende ilustrar o quanto tenha sido até então descrito teoricamente. Com base nos dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara sobre as reuniões ocorridas no primeiro semestre de 2009 e nas notícias divulgadas pela Agência Câmara, procura-se demonstrar, na prática, como ocorrem os encontros entre o Presidente e os líderes partidários e como se dá a elaboração da pauta da Ordem do Dia. Busca-se descobrir também em que medida as deliberações do colegiado influenciam as decisões do Plenário.

2 A liderança parlamentar no Brasil

Líderes, assim como os acordos por eles engendrados, sempre estiveram presentes como característica inerente ao processo legislativo — tanto é assim que, no Brasil, os registros de sua atuação remontam à época do Império. Já a forma como eles se organizavam e a importância atribuída às suas ações são fatores que sempre oscilaram em função do momento histórico.

Durante todo o Império e nos momentos iniciais da República, quando o Brasil se iniciava na prática parlamentar, muitos líderes surgiram. Nem sempre, contudo, eles desempenharam uma liderança realmente política; por vezes, nem mesmo estavam ligados a partidos. Nesse período, em que uma liderança se caracterizava sobretudo como exercício

cívico, destacaram-se ilustres figuras de nossa história, como Joaquim Nabuco e Rui Barbosa (RODRIGUES, 1996).

A história nos mostra também que foi sempre maior o destaque dado aos líderes que tencionavam alterar o modelo de Estado então institucionalizado. Para a estabilização de uma nova estrutura governamental, a participação dos líderes partidários sempre foi fundamental. A própria consolidação da República somente foi possível dada a firme atuação desses líderes, fossem eles partidários ou independentes.

Hoje a liderança parlamentar busca tão somente a manutenção ou ampliação do poder angariado pelo partido e a consecução de seus objetivos. O líder passou, portanto, a exercer a função de administrador de sua sigla, buscando sempre mantê-la, pelo menos, na mais elevada posição hierárquica até então conquistada. Por isso, ele tem hoje uma atuação mais discreta, porém não menos relevante, até porque, nas palavras de Soares (1993, p. 334), ele “é, de fato, o gerenciador da adoção das reformas que aos poucos transformam o panorama nacional”.

Após o fim do Estado Novo, entre 1946 e 1964, o Parlamento brasileiro sentiu a intensa fragilidade do sistema partidário. Entidades coletivas, tais como os partidos políticos, não figuravam como organismos tão relevantes à atividade parlamentar, tendo em vista as variadas e descentralizadas fontes de distribuição de benefícios a contemplar os redutos eleitorais dos deputados. Como a criação de despesas não era matéria reservada ao Executivo, o Presidente da República dispunha de limitado poder de barganha, e suas decisões eram influenciadas sobremaneira pelas ameaças dos membros dos partidos, individualmente considerados. De acordo com essa dinâmica, os legisladores não dependiam da intermediação de seus partidos para ver suas demandas particularistas atendidas (SANTOS, 2002).

Durante o regime militar, diante de uma política extremamente centralizadora, dominada pelo Executivo, os líderes partidários não ostentavam muitos poderes; por isso, limitavam-se a fazer discursos de resistência ou a intermediar negociações entre membros da sociedade civil e entidades governamentais. Durante esse período de autoritarismo, surgiu uma herança que se manteve até mesmo após iniciada a Assembleia Nacional Constituinte: a atuação discreta dos líderes de partido (BAAKLINI, 1993; SOARES, 1993).

Como meio de dinamizar as votações, já que grande parcela dos parlamentares costumava se ausentar do Plenário, o RICD, modificado em 1972, passou a prever o voto de liderança. Por meio desse expediente, a manifestação dos líderes representava o voto de seus liderados. Alguns autores, como Pertence (1989), o consideravam incompatível com os princípios basilares do mandato legislativo; para outros, como Falcão (1988, p. 252), nem sempre a sujeição partidária indicava autoritarismo, e o voto de liderança servia, à época, como remédio para o “mal de falta de presentes no recinto”.

Com o fim do bipartidarismo — a partir da reforma partidária de 1979 — e do regime militar, o país, aos poucos, voltava à normalidade democrática. Para tanto, foi instalada em 1987 a Assembleia Nacional Constituinte, cujos trabalhos se estenderam até o segundo semestre do ano seguinte, com uma participação mais efetiva das lideranças partidárias.

Uma das instâncias dos trabalhos constituintes era a Comissão de Sistematização, que tinha a atribuição de reunir os relatórios produzidos pelas comissões temáticas em um Anteprojeto de Constituição. Mas essa era uma atividade tão trabalhosa e complexa que as negociações entre os líderes de partido foram fundamentais para a coordenação de todo o processo. Sem os acordos prévios promovidos pelos líderes, muito provavelmente não se chegaria à etapa final, à conclusão do processo de votação, ou se demoraria muito mais para atingi-la (JOBIM, 1994).

Após a promulgação da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a apresentar um comportamento mais disciplinado durante as votações nominais em Plenário, ao mesmo tempo em que os líderes demonstraram dispor de mais amplos poderes no encaminhamento de projetos e de maior influência sobre o comportamento dos liderados (SANTOS, 2002).

Toda essa dinâmica se deve, principalmente, à transferência de poderes decisórios ao Executivo, implementada primeiro após o golpe de 1964 e, depois, ratificada pela Constituição de 1988. A previsibilidade do comportamento dos legisladores aparece como consequência da organização dos deputados e da relevância do papel exercido pelos partidos políticos em período mais recente (SANTOS, 2002).

As ameaças individuais por parte dos parlamentares só fazem frente às estratégias governistas quando os legisladores possuem outras fontes, além das decorrentes de concessões do Presidente da República, para a distribuição de benefícios às suas bases eleitorais, o que não se verifica no período pós-1988. O Executivo, desde o golpe de 1964, passou a deter monopólio no que tange à iniciativa em matéria orçamentária (SANTOS, 2002).

Os partidos políticos, então, passaram a ocupar relevante papel no cenário legislativo. São eles que dão o amparo necessário aos representantes para que suas demandas individuais sejam atendidas. Lidando com uma entidade coletiva que congrega diversos parlamentares, o Presidente se vê pressionado a atender às reivindicações do líder partidário, sob pena de perder o apoio de parte de sua base. Toda essa relação caracteriza, para Santos (2002, p. 246), a transição de um “sistema presidencialista faccional” para um “presidencialismo de coalizão racionalizado”.

A teoria partidária define o partido como instrumento de dissolução de conflitos que atua como autoridade central. Após o advento da Constituição de 1988 e a institucionalização do Colégio de Líderes no RICD, a estrutura organizacional da Casa concentrou nas mãos dos

líderes de partidos relevante capacidade decisória. Angariando amplos poderes a partir de prerrogativas regimentais e do controle de informações e benefícios, eles passaram a influenciar diretamente o comportamento dos demais parlamentares (MÜLLER, 2005).

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, as prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Executivo, aliadas à concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, permitiram ao presidente garantir um modelo institucional que favorecia amplamente a governabilidade. Mas, para aprovar reformas e projetos de âmbito nacional, ele precisou — e conseguiu — ampliar sua base de apoio (FIGUEIREDO, LIMONGI, VALENTE; 1999). Essa dinâmica foi acompanhada pelo Presidente Lula durante seus dois mandatos. Também dispondo de consistente apoio partidário, ele conquistou a aprovação da maioria de seus projetos.

Altamente disciplinados, hoje os deputados que integram a base governista seguem, em geral, a recomendação do líder do Governo. Dissensões no interior da coalizão de apoio ao Presidente ocorrem com muito pouca frequência. A capacidade dos líderes partidários de prever o comportamento em Plenário dos membros de sua sigla é fundamental, portanto, para que se construa esse cenário, no qual o Executivo raramente é derrotado (LIMONGI, 2006).

As lideranças dos partidos da base do Governo promovem amplas negociações partidárias — e não individuais —, garantindo o apoio da maioria à implementação da agenda política do Executivo. Além disso, os líderes costumeiramente utilizam-se de expedientes como a votação simbólica e os requerimentos de urgência, especialmente a “urgência urgentíssima”, para patrocinar o sucesso do Governo.

Após um longo período no exercício de uma liderança enfraquecida, os líderes de partido exercem seu papel livremente na democracia atual, sendo certo que sua capacidade representativa é avaliada não só no âmbito do Congresso, mas também na esfera da sociedade civil organizada. Dessa maneira, a ação do líder passou a delinear mais claramente as características e o perfil de seu partido perante a sociedade (SOARES, 1993).

Mas, apesar da livre manifestação das lideranças, elas atuam hoje em função do domínio exercido pelo Presidente da República no que tange à iniciativa legislativa das matérias administrativas e orçamentárias. Por isso, os parlamentares têm a opção de integrar a coalizão governista, controlando as minorias, ou de se manifestar em oposição ao Governo, fiscalizando-o na medida do possível e esperando vencer as próximas eleições presidenciais (LIMONGI, 2006).

3 O Colégio de Líderes

3.1 Origem

As negociações entre lideranças partidárias sempre ocorreram no Parlamento brasileiro. Como se sabe, cabe aos líderes de partido debater com os demais membros de sua bancada as

matérias de interesse da sociedade, levar a posição da sigla à discussão com outros líderes e, por fim, defendê-la em Plenário. Esse sistema de procura pelo consenso por parte das lideranças com o fim de costurar acordos e viabilizar uma atividade legislativa tão qualificada quanto dinâmica funcionou de maneira informal, no Brasil, até a institucionalização do Colégio de Líderes no RICD, em 1989.

A iniciativa não só de disciplinar a atuação do colegiado, como também de constituí-lo como órgão da Casa legislativa surgiu da prática iniciada durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, quando os líderes partidários se reuniam para construir acordos em torno das propostas de modificação ao projeto de Constituição. Tais negociações orientavam e organizavam os trabalhos legislativos, de modo a determinar quais matérias seriam levadas a discussão e votação em Plenário. Mas essa dinâmica não foi observada no período inicial da Constituinte; somente foi adotada após a aprovação de um segundo Regimento Interno para a elaboração do projeto de Constituição (GOMES, 2006).

A princípio, ancorados nas regras regimentais, os progressistas, que compunham maioria na Comissão de Sistematização, mas minoria em Plenário, dificultaram sobremaneira as modificações ao projeto de Constituição e o avanço dos trabalhos da Assembleia. Ao fim, o projeto enviado ao Plenário havia sido definido por esse seletivo grupo que integrava o órgão responsável por organizar os trabalhos da Constituinte e que, portanto, desempenhava papel decisivo no processo de votação (GOMES, 2006). Daí se formou o Centrão, coalizão de veto que pleiteou a alteração do Regimento Interno, para que as modificações ao projeto de Constituição fossem facilitadas em Plenário. A Resolução nº 3 foi aprovada, mas com as novas regras outros problemas emergiram (GOMES, 2006).

As possibilidades de emendar o projeto foram extremamente ampliadas, e o ônus na votação do projeto da Comissão de Sistematização foi invertido: ao invés de se exigir maioria absoluta para a modificação do texto, era necessário esse mesmo quórum para que fosse mantida qualquer parte do projeto. Isso significa que todo o texto produzido pela Comissão de Sistematização, incluindo-se questões consensuais, seria submetido a votação nominal (Gomes, 2006). O processo constituinte se tornou demasiadamente trabalhoso. A solução encontrada foi, então, centralizar as negociações nas mãos dos líderes partidários. Organizando o processo de votação, de fato eles permitiriam a aprovação mais rápida do projeto de Constituição (GOMES, 2006).

A experiência constituinte foi decisiva para o surgimento de um novo comportamento dos líderes em relação à Mesa. Naturalmente, eles passaram a dispor de mais poder e de maior autonomia para se comunicar entre si e tomar decisões importantes, solicitando a participação da Presidência somente para a homologação de acordos já celebrados (JOBIM, 1994).

O processo de votação passou a ser administrado pelos líderes, em comum acordo com o Presidente da Câmara, que perdeu a prerrogativa fundamental da elaboração exclusiva da

pauta. Isso passou a ser uma discussão acertada pelas lideranças. Para Jobim (2011), o Colégio de Líderes nasceu para formular a pauta e para costurar acordos, afinal, era “um elemento central da administração da discussão do Plenário”, já que “antecipava e reduzia o nível da discussão”.

Rodrigues (1996) afirma que, após o fim do regime militar, extinguiu-se o voto de liderança, mas o Colégio de Líderes veio a substituí-lo. Nesse sentido também se manifestam Figueiredo e Limongi (1995), ao afirmarem que, apesar de a atuação de cada um desses institutos na arena legislativa se apresentar de modo bastante diverso, a centralização do poder decisório em um seleto grupo de parlamentares, que acabam decidindo pelos demais, é o que assemelha o Colégio de Líderes e o voto de liderança, que vigorava no período autoritário.

As reuniões do colegiado tornavam-se recorrentes, notadamente no período final da Constituinte, como reflexo de um intenso processo de aglutinação política interna. Naturalmente, elas foram amplamente reconhecidas pelos congressistas como recurso eficiente e vitorioso indispensável à conclusão dos trabalhos. Por isso, em 1989, quando discutiam as alterações ao RICD, os parlamentares deliberaram acerca de destaque para votação da emenda de autoria do então Deputado Nelson Jobim que aditava ao Título II da Resolução nº 17 da Câmara dos Deputados um capítulo intitulado “Colégio de Líderes”.

Era evidente a resistência da Mesa em institucionalizar o colegiado. Para não perder parte de seu poder, preferia ela convocar, discricionariamente, reuniões eventuais. Já entre os parlamentares, a resistência se dava, principalmente, quanto ao voto ponderado dos líderes em função da expressão numérica de suas bancadas, procedimento que deveria ser adotado no caso de não haver consenso nas reuniões do colegiado. Os deputados de partidos menores temiam que as duas maiores agremiações partidárias dominassem a Casa, que se formasse uma ditadura dos dois maiores partidos à época: o PMDB e o PFL.

Ao fim, os parlamentares decidiram pela institucionalização do colegiado como órgão da Casa, e o art. 20 do Regimento Interno passou a dispor (BRASIL, 1989):

Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

Diante de um órgão extremamente poderoso que exercia suas funções na informalidade, os deputados poderiam destruí-lo ou regulamentá-lo. Se a primeira opção já não era mais possível, em razão da proporção que as reuniões de líderes haviam atingido, os parlamentares decidiram pela formalização do colegiado, definindo seus poderes regimentalmente.

3.2 O papel do colegiado no debate sobre o funcionamento do Congresso Nacional

Há quem defenda que a combinação entre uma forte tradição presidencialista, a heterogeneidade estrutural e o fracionamento partidário resulte, como consequência irretorquível, em instabilidade democrática e pouca governabilidade, qualquer que seja o quadro político e institucional vigente. Entretanto, conforme exposto por Abranches (1988), tamanha diversidade do sistema político-partidário brasileiro, definido pelo autor como “presidencialismo de coalizão”, deve ser controlada por instrumentos criados justamente para aplicação em nossas instituições *sui generis*, de modo a promover a normalidade democrática e a justiça social.

Estudos recentes baseados em análises empíricas sobre a produção legislativa e o comportamento parlamentar no Congresso Nacional derrubaram a aplicação dominante das teses distributivistas em relação à política brasileira e desabonaram as afirmações de cientistas como Ames (2003), Mainwaring (1993) e Sartori (1993) no sentido de que o sistema partidário brasileiro, ao congregar parlamentares adeptos da patronagem e do clientelismo, seria incapaz de sustentar nossa democracia.

Se assim fosse, a indisciplina e o comportamento individualista dos deputados se sobreporiam ao poder dos coordenadores do processo legislativo, como os membros da Mesa Diretora, os presidentes de comissões e os líderes partidários, e não é essa a dinâmica que se observa. Pelo contrário, são as prerrogativas conferidas pelo RICD aos líderes de partidos políticos que, preconizando ações coletivas em detrimento das individuais, impedem uma ação singular efetiva dos parlamentares sobre o processo legislativo federal. Essa centralização, aliada ao controle da agenda pelo Presidente da Casa, neutraliza o paroquialismo, mantendo a disciplina partidária e permitindo o controle parlamentar.

Inevitável, porém, reconhecer as dificuldades em se manter a almejada ordem democrática em sistema institucional tão heterogêneo. Quintela (2006) comenta que não é fácil conciliar as funções da representação no Congresso. Se, de um lado, a representatividade deve se materializar, de forma que os parlamentares tenham direito a voz, voto e expressão política, em conformidade com o princípio do pluralismo político, a governabilidade também deve ser assegurada, para que o Executivo, como parte vencedora no processo eleitoral, tenha a oportunidade de ver seus projetos efetivados. E, para manter a mencionada governabilidade, é de rigor que a organização do Congresso brasileiro centralize o poder decisório em alguns poucos atores.

O Colégio de Líderes, instância na qual se discute grande parcela dos pedidos de urgência e se elabora a agenda dos trabalhos legislativos, é um exemplo dessa concentração. Os líderes podem pedir verificação de votação em Plenário e urgência na tramitação de projetos, assim como solicitar votações nominais e encerramento de debates, prerrogativas

procedimentais relevantes que inibem o poder individual dos deputados e sua capacidade de exercer influência sobre a nova legislação.

Desde a sua institucionalização, o colegiado vem recebendo variadas e pesadas críticas por centralizar decisões relevantes no âmbito de sua atuação, e é hoje encarado de maneira controversa: é visto como importante organizador e agilizador dos trabalhos legislativos, mas também é condenado por impor severas restrições à atuação dos parlamentares, alijando a maioria deles do processo de elaboração normativa, e por favorecer a agenda estabelecida pelo Poder Executivo.

É importante esclarecer, contudo, que o Poder Legislativo não possui atuação secundária no processo decisório. Em que pesem as opiniões contrárias, que consideram o Congresso mero homologador das decisões do Executivo, certo é que, não raras vezes, o Governo, após debates intensos com as lideranças, deixa de enviar ao Legislativo matérias polêmicas cuja aprovação tenha se mostrado improvável (CINTRA, LACOMBE, 2007). Isso tem ocorrido, por exemplo, no caso da criação do imposto sobre grandes fortunas.

É bem verdade que o Executivo exerce relevante influência sobre as votações no Plenário da Câmara, principalmente em função da reiterada utilização do recurso de urgência pelos líderes visando incluir matérias em pauta (Amaral, 2009). Mas esse privilégio é conquistado à custa de muita negociação com os legisladores. As proposições de interesse do Governo que chegam à apreciação do Plenário costumam ser discutidas exaustivamente entre os líderes, e, com frequência, a maioria para a aprovação desses projetos é alcançada votação a votação, após inúmeras concessões feitas de ponta a ponta, tanto entre os Poderes quanto entre líderes e liderados.

A força do Colégio de Líderes nem sempre foi a mesma, oscilando em função dos momentos vividos pelo Parlamento. Jobim (2011) menciona, por exemplo, que o poder das lideranças foi extremamente enfraquecido após a eleição de Severino Cavalcanti para Presidente da Câmara. Atualmente, ele considera que, se movimentos organizados dentro do Parlamento, como a bancada ruralista e as frentes parlamentares, rivalizam com o Colégio de Líderes, isso é consequência imediata da fragilidade imposta às lideranças a partir da eleição de Severino Cavalcanti, já que, naquele período, o Presidente da Casa tomou para si atribuições que antes eram de responsabilidade dos líderes de partido, que tiveram seus poderes diminuídos.

Para o Deputado Miro Teixeira (2011), a eleição de Severino Cavalcanti de fato enfraqueceu o Colégio de Líderes, mas foi exatamente a relativa perda de poderes dos líderes que provocou a retirada de Severino da Presidência e, mais importante que isso, permitiu a diluição do poder dentro do Parlamento brasileiro, uma descentralização necessária para que a soberania popular pudesse se expressar de forma cada vez mais visível e mais clara.

O Deputado afirma também que, durante muitos anos, se posicionou contra a constituição de frentes parlamentares. Isso porque, em sua opinião, a atuação delas não se mostra decisiva para as deliberações em Plenário, já que os legisladores se interessam muito mais pela proteção dos interesses de sua base eleitoral que pela defesa dos objetivos das frentes parlamentares. Mas, posteriormente, Miro Teixeira passou a assinar os requerimentos de constituição dessas frentes justamente para limitar o poder do Colégio de Líderes, porque enxergou nelas um antídoto para a tendência crescente de centralização das decisões.

Por outro lado, o Colégio de Líderes passa a ter maior influência à medida que o sistema partidário se fortalece, já que o robustecimento dos partidos favorece o controle da ação coletiva por parte das lideranças. A partir de 2007, duas medidas importantes atuaram em favor desse fortalecimento: a vinculação do critério da proporcionalidade partidária aos resultados das eleições, o que determina a perda de cargos em comissões e na Mesa Diretora em virtude de migrações entre siglas, e a decisão do TSE no sentido de que o mandato é do partido, e não do parlamentar.

São frequentes os juízos negativos emitidos por acadêmicos e pesquisadores, como também por boa parte dos parlamentares, em relação ao funcionamento do Colégio de Líderes. Em 1991, pouco depois de haver sido institucionalizado, deputados da Comissão de Modernização da Câmara dos Deputados sugeriram a sua extinção, mas a proposta não alcançou êxito. A sedimentação até então alcançada pelo órgão impediu que tal intento viesse a se concretizar (Figueiredo, 1995).

Entre os cientistas, Figueiredo (1995) se destaca por defender uma reforma institucional que promova a extinção do Colégio de Líderes e a atribuição de maiores poderes às comissões temáticas, já que, para ela, somente o Congresso pode resolver o seu problema interno de centralização decisória.

O ex-Deputado Prisco Viana, adepto do sistema anterior à existência do Colégio de Líderes — quando as lideranças negociavam entre si e cada uma delas levava sua posição à respectiva bancada, sustentando em Plenário suas decisões —, critica o fato de as reuniões de líderes ocorrerem à revelia dos demais parlamentares componentes da sigla. Repreende também o sistema de concessões recíprocas que resultam das reuniões do colegiado (Viana, 1994).

O Deputado Miro Teixeira, em seminário do CEBRAP no ano de 1994, afirmou que, quando não existia o Colégio de Líderes, as discussões eram mais vivas, e o deputado não era “um apertador de botão”. O parlamentar assim também se manifestou (VIANA, 1994, p. 33):

Então não se pode admitir que, quando os líderes se reúnem com a Presidência, não se saiba como foi convocado, de que maneira, com que antecedência, com que pauta. Só eles sabem. (...) Sou contra esse tipo de procedimento porque isso deixa no plenário o conjunto dos deputados exatamente como descreveu o deputado Prisco Viana, na expectativa do que vai ser descrito nessa reunião. O deputado entra no plenário e pergunta: o que vai ser votado? E logo em seguida: Como é que nós votamos? Sim ou não?

Não se pode, portanto, responsabilizar esse deputado, porque ele é massacrado por uma estrutura na qual ele não participa da deliberação. Ele fica ali apertando o botão do sim, não, abstenção, porque o líder diz no microfone a posição do partido e o deputado vota.

Mas há também aqueles que defendem a atuação do Colégio de Líderes, reconhecendo os benefícios que o órgão proporciona ao funcionamento do Congresso Nacional.

Soares (1993), por exemplo, acredita que o Colégio de Líderes, como reflexo natural de uma nova forma de organização da sociedade civil após o regime militar, inaugurou um sistema decisório mais ágil e coeso na Câmara dos Deputados. Ao se reunirem com o Presidente da Casa e promoverem negociações acerca dos projetos mais importantes, os líderes assumem responsabilidades que garantem maior celeridade às votações, sendo certo que isso se dá sob o olhar vigilante da imprensa e da própria sociedade.

José Genoino, que exerceu diversos mandatos de Deputado Federal e participou do processo de formalização do Colégio de Líderes no Regimento Interno da Câmara, atribui a centralização de poderes na Mesa e no colegiado ao fato de muitos dos deputados eleitos não acompanharem a dinâmica do Plenário e das comissões. Para ele, os legisladores estão sempre prontos para votar, mas também sempre à espera da pauta e da orientação do seu líder, ficando, por decisão própria, à margem do processo legislativo. Por essa razão, as lideranças partidárias passariam a centralizar no colegiado as decisões quanto às matérias mais relevantes (GENOINO, 1994).

O cientista político Fernando Limongi manifestou preocupação quando se debatia uma possível extinção do Colégio de Líderes. Ele lembrou que há sempre uma tendência ao fortalecimento do sistema partidário e, ao mesmo tempo, uma tentativa de objurgar o colegiado, o que lhe parece uma contradição. Primeiramente, seria necessário definir quem tomaria para si as atribuições daquele órgão e de que forma seriam tomadas as decisões (VIANA, 1994).

Carlos Alberto Novaes se une à corrente contrária à extinção do Colégio de Líderes. O pesquisador salienta que o Plenário, sozinho, não teria organização suficiente para conduzir o processo decisório. Aduz ainda que, se fosse retirada dos líderes essa prerrogativa, outro órgão interno da Câmara seria responsável por isso. Sob o seu ponto de vista, o ideal seria a criação de mecanismos novos que configurassem os líderes como efetivos representantes de suas bancadas (NOVAES, 1994).

Ao controlar a agenda política da Casa, o Colégio de Líderes limita a autonomia e a efetiva participação dos demais parlamentares no processo de elaboração das leis. Por outro lado, permite uma coesão interna dos partidos e mantém linearidade na execução dos projetos de governo. Além disso, apesar do prejuízo à representatividade, deve-se questionar se seria necessário — ou melhor, se seria desejável — que os projetos aprovados pelo Legislativo refletissem sempre a vontade da maioria dos parlamentares.

A esse respeito, Jobim (2011) destaca que a operacionalidade de um Parlamento é tanto maior quanto menor é a sua representatividade. Um alto índice de representatividade gera um baixo índice de homogeneidade dentro da assembleia, o que prejudica o processo decisório. Um parlamento bastante representativo e heterogêneo, ao apresentar capacidade decisória reduzida, termina por ser pouco produtivo, já que não permite ampla produção de maioria. O choque entre a necessidade de decidir e a não produção de maioria acaba levando à ambiguidade dos textos legais, já que esse é um dos mecanismos que permite a aprovação de leis em ambientes tão heterogêneos. E daí surge o mal da transferência, ao Poder Judiciário, de um poder legislativo supletivo.

Durante pouco mais de vinte anos, já foram apontadas diversas saídas para amenizar os danos causados à representatividade parlamentar em razão da excessiva concentração de poderes no Colégio de Líderes.

Para alguns, como José Genoíno e Carlos Alberto Novaes (VIANA, 1994; NOVAES, 1994), o melhor seria uma reforma institucional cautelosa e criteriosa que introduzisse no Regimento Interno o disciplinamento não só das reuniões de liderança, mas também das reuniões de bancada. Os demais parlamentares teriam mais voz e influência sobre o seu líder, participando indireta, porém mais ativamente, das deliberações do Colégio de Líderes.

Ocorre que as diretrizes para o funcionamento das bancadas parlamentares, como a definição da periodicidade com que se reúnem os seus integrantes, constituem assunto *interna corporis*, alheio à competência do Regimento Interno. A matéria é regulada pelos partidos políticos, que, pelo § 1º do art. 17 da Carta de 1988, receberam autonomia constitucional para definir sua estrutura interna, sua organização e seu funcionamento (BRASIL, 1988). Aliás, a solução apontada acima dificilmente encontraria amparo nas lideranças partidárias, em razão da já conhecida resistência das siglas a mecanismos externos de controle de sua estrutura e de seus procedimentos.

Outras soluções são propostas, como a apresentada por Jobim (1994). Ele considera improvável a abertura do processo legislativo para a massa dos parlamentares, principalmente em função das corporações em atividade no Congresso. O ex-Deputado indica, portanto, como possível resposta ao impasse no processo decisório do Legislativo, uma nova organização da pauta, com maiores prazos entre a divulgação das proposições e a sua apreciação e com maior observância à agenda publicada antecipadamente. Esse mecanismo obrigaria os líderes a promover discussões internas nas bancadas a respeito dos temas constantes do cronograma, de forma que, quando chegasse o momento das negociações no Colégio de Líderes, a vontade dos liderados estivesse ali efetivamente representada.

De qualquer modo, as propostas apresentadas apontam sempre para dois caminhos: a regulação do funcionamento das bancadas pelo Regimento Interno e (ou) a democratização da

Ordem do Dia. Na verdade, a segunda proposta, ao elevar a transparência, a previsibilidade e a capacidade informacional do parlamentar, busca também alterar as relações entre o líder e o restante da bancada, através do favorecimento do debate.

A obrigatoriedade de um cronograma de votações relativo às comissões e ao Plenário e uma pauta mensal organizada e transparente, divulgada ampla e antecipadamente, de modo a se conferir aplicação efetiva ao art. 17, inciso I, alínea s, do Regimento Interno, estimularia uma maior participação dos deputados e não traria malefícios ao desenvolvimento do processo legislativo. Infelizmente, porém, as prioridades no jogo político se transformam em velocidade tal que qualquer pauta que pretenda se concretizar em um período de 30 dias ou mais resta inviabilizada. Além disso, alterações institucionais como essa não despertam o interesse dos líderes e nem do Presidente da Casa, atores que estão mais preocupados em conservar o controle concentrado da pauta e, conseqüentemente, do próprio Parlamento.

A observância de uma pauta mensal dificultaria o trabalho do líder junto à sua bancada, já que a ele seria imposto o ônus de convocar os deputados para debater assuntos constantes da pauta. Além disso, ao ampliar o nível de discussão, um cronograma mensal faria desaparecer característica fundamental do poder do líder, atributo que hoje se assemelha ao voto de liderança do regime militar: a força ligada à imprevisibilidade da pauta, que garante ao líder o poder de imposição de sua orientação. É mais cômodo e adequado às lideranças que se dê continuidade à dinâmica atual, em que boa parte dos parlamentares é surpreendida em Plenário e acaba votando de acordo com o encaminhamento de seu líder.

Mozart Vianna de Paiva, que exerceu o cargo de Secretário-Geral da Mesa da Câmara entre 1991 e 2011, oferece uma proposta mais factível: a extinção da votação simbólica para os requerimentos previstos pelo art. 155 do Regimento Interno. Para ele (PAIVA, 2011), a imposição da votação nominal para todos os requerimentos de “urgência urgentíssima” permitiria que a totalidade dos deputados fosse chamada ao processo de votação. Assim, todos seriam forçados a se manifestar acerca da matéria, e o argumento de diversos parlamentares no sentido de se sentirem excluídos das decisões mais relevantes seria afastado, pelo menos quanto a esse tipo de votação.

Na verdade, ainda não se implementou reforma regimental que apresente, em sua essência, método alternativo ao Colégio de Líderes. De fato, alguns mecanismos poderiam ser adotados com o intuito de reduzir o poder das lideranças e favorecer a participação dos demais deputados no processo legislativo. Exemplo disso seria o fortalecimento das comissões temáticas, com a extensão do período de mandato de seus membros e o estabelecimento de normas que impusessem maior equidade na distribuição das relatorias.

Desde que a Constituição de 1988 delegou às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas capacidade deliberativa para discutir e votar conclusivamente projetos de lei, vem se

observando um intenso trabalho legislativo desses órgãos fracionários, que apresentam produção relevante não apenas em termos numéricos, mas também no campo temático. Matérias importantes, de interesse tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, têm sido apreciadas pelas comissões da Câmara dos Deputados mediante seu poder conclusivo, o que colabora para a descentralização dos trabalhos legislativos no Parlamento brasileiro (AMARAL, 2009).

Medidas que favoreçam cada vez mais a especialização das comissões contribuem também para o seu fortalecimento e, conseqüentemente, para uma participação maior e mais qualificada dos legisladores no processo normativo. Por isso, é necessário implementar alterações regimentais que dilatam o período de mandato dos presidentes e vice-presidentes das comissões temáticas — que hoje equivale a um ano —, assim como seria importante conceder mandatos fixos aos seus integrantes. Tais mecanismos permitiriam um andamento mais ágil dos trabalhos e confeririam aos deputados uma atuação mais estável e independente em relação a seus líderes, que perderiam a prerrogativa de substituir seus liderados nas comissões a qualquer tempo.

Aliadas a isso, regras que determinem uma distribuição mais igualitária das relatorias no âmbito das comissões, hoje operada a critério de seus presidentes e com considerável interferência das lideranças partidárias, também colaborariam para a descentralização do poder decisório. No panorama atual, um deputado pode vir a relatar dezenas de proposições durante uma legislatura, a depender do partido ao qual pertença e (ou) da credibilidade de que disponha perante seus pares, enquanto outros recebem — quando recebem — apenas um ou dois projetos para proferir parecer no mesmo período (AMARAL, 2009).

Enquanto a reforma não vem, é salutar que os parlamentares passem a apreciar com maior afinco até mesmo aquelas matérias que não suscitam, em particular, o interesse do seu Estado ou do seu eleitorado. Além disso, cabe ao legislador conversar com seu líder, insistir para que sua demanda seja atendida, usando os meios que considerar necessários e suficientes para atingir esse objetivo. Entre ações brandas e extremadas, o parlamentar deve escolher aquela que mais lhe pareça conveniente às suas necessidades, utilizando-a como objeto de pressão sobre o líder de seu partido.

3.3 Estrutura, funcionamento e atribuições

As representações partidárias e os blocos parlamentares compõem a estrutura da Câmara dos Deputados. Aos que agrupam ao menos um centésimo da composição da Casa é garantida a prerrogativa da escolha de um líder. A decisão, adotada no início da legislatura ou a partir da criação de um bloco parlamentar, deve ser encaminhada à Mesa com a assinatura da maioria absoluta dos integrantes da representação ou do bloco. Registre-se que o Governo

também é representado por um líder e por cinco vice-líderes, todos indicados e destituídos por decisão do Presidente da República.

Os líderes da Maioria, da Minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes, instituto que consagrou a liderança parlamentar em nosso processo decisório legislativo.

No primeiro biênio após a sua institucionalização (1989 a 1991), quando a Presidência era exercida pelo Deputado Paes de Andrade, as reuniões do colegiado eram conduzidas pelo líder do maior partido da Casa à época, o PMDB. Mas, a partir de 1991, a convocação do órgão já dependia de determinação do Presidente da Câmara, que passou a coordenar esses encontros (VIEIRA, 2009).

Aos líderes da Maioria, da Minoria, do Governo e de partidos que compõem bloco parlamentar é franqueado o direito a voz, mas não a voto, porque os integrantes dessas representações já têm suas posições defendidas pelos demais líderes nas reuniões do colegiado. As decisões são, sempre que possível, tomadas pelo consenso entre seus membros. Não havendo acordo, determina o Regimento Interno que o resultado das deliberações acompanhe o critério da maioria absoluta, ponderando-se os votos dos líderes de acordo com a expressão numérica de suas bancadas.

O consenso é sempre perseguido, mas a regra majoritária, amplamente criticada pelos integrantes de partidos menores durante o processo de formalização do Colégio de Líderes, é letra morta do Regimento Interno. Vianna (2011) afirma que, durante os 20 anos em que secretariou as reuniões de líderes, viu pouquíssimas tentativas, sem sucesso, de utilização desse mecanismo. Na prática, as matérias são discutidas e os líderes se manifestam, defendem sua posição, oferecem sugestões e fazem cobranças ao Presidente, mas, não havendo acordo, a decisão sobre o impasse fica suspensa ou é entregue à análise do Plenário.

Como não existem regras regimentalmente definidas acerca da elaboração da pauta, quando o Presidente decide enviar a votação matéria cuja inclusão na Ordem do Dia não obteve consenso entre os líderes, cabe a eles, a partir daí, conforme os interesses políticos de sua sigla, conduzir negociações e manobras regimentais em Plenário para tentar construir acordos sem suscitar conflitos com os membros de sua bancada.

O Presidente, no entanto, é o ator mais interessado no alcance do consenso nas reuniões, já que seu conceito perante a opinião pública fica tão melhor quanto maior é o número de proposições aprovadas em menor espaço de tempo. Matérias levadas a votação em Plenário sem acordo prévio entre as lideranças tendem a procrastinar o andamento das sessões, transmitindo uma falsa percepção de lentidão do Legislativo, conceito que geralmente é atribuído, em parte, a uma suposta ineficiência na condução do processo por parte do Presidente da Câmara.

O Colégio de Líderes é convocado de acordo com a necessidade dos trabalhos legislativos e o perfil do Presidente da Casa. Luís Eduardo Magalhães, por exemplo, não convocou nenhuma reunião de líderes durante os dois anos em que presidiu a Câmara, de 1995 a 1997. Já no biênio seguinte, no qual Michel Temer ocupou a Presidência, foram realizadas 55 reuniões (VIEIRA, 2009).

Ao Presidente da Câmara cabe, ouvido o Colégio de Líderes, elaborar a agenda de proposições que deverão ser apreciadas no mês subsequente. O colegiado, portanto, atua como um fórum orientador das discussões, sendo certo que a atuação do Presidente como coordenador das reuniões permite concluir que é sua a palavra final, conforme a autonomia a ele conferida pelo Regimento Interno (VIEIRA, 2009). Contudo, quando os líderes estabelecem consenso em relação a determinada matéria e solicitam a sua inclusão na Ordem do Dia, dificilmente a oposição exclusiva do Presidente se sobrepõe à vontade unânime das lideranças.

As reuniões do Colégio de Líderes se realizam, como regra, no gabinete da Presidência da Câmara, mas, em diversas ocasiões, os encontros são marcados na residência oficial do Presidente da Casa, na Península dos Ministros. Isso ocorre quando há temas sensíveis, cuja discussão mereça a convocação de reuniões restritas, ou por simples ato de delicadeza, de deferência, para que aos líderes seja oferecido mais conforto ao se reunirem com o Presidente.

As reuniões do colegiado não são abertas ao público e à imprensa. A elas comparecem, além dos líderes e do Presidente da Casa, qualquer parlamentar com interesse nas deliberações e os assessores das lideranças dos partidos. A participação da assessoria nesses encontros é fundamental para o desenvolvimento do processo legislativo, já que os funcionários devem estar a par de toda e qualquer negociação entre os líderes para melhor orientar os trabalhos em Plenário.

Mas a atuação do Colégio de Líderes não se restringe às reuniões formais, em geral realizadas semanalmente. O colegiado funciona também nos eventos e encontros informais em que os líderes discutem estratégias e promovem negociações. Além disso, os acordos — e também os desacordos — muitas vezes são estabelecidos em Plenário, no calor das discussões. Tudo isso faz parte do funcionamento do órgão.

O poder dos líderes se manifesta de variadas formas. Em primeiro lugar, são eles, em conjunto com o Presidente da Câmara dos Deputados, que determinam a pauta da Ordem do Dia das sessões plenárias e regulam o funcionamento das comissões. São também os líderes que aproximam os deputados e as diversas autoridades do Poder Executivo. Ademais, a utilização de mecanismos como a votação simbólica e os requerimentos de urgência dá o tom da influência das lideranças partidárias sobre o processo legislativo federal.

Os requerimentos de urgência, especialmente a “urgência urgentíssima”, embora sejam prerrogativas concedidas aos líderes individualmente, abrigam concessões que se realizam sob a

égide do colegiado. Quando um parlamentar se interessa por determinado projeto, ele recorre ao seu líder, que negocia com outras lideranças a inclusão da proposição na pauta do Plenário através da aprovação de um pedido de urgência. Esse tipo de barganha, cujo resultado satisfatório depende de transações promovidas entre líderes, sustenta as relações de liderança e, em associação com outros fatores, justifica a transferência de poderes individuais dos deputados para seus líderes.

Apesar de prevista pelo Regimento Interno como recurso excepcional para cuidar de temas relevantes e urgentes, a “urgência urgentíssima”, prevista no art. 155 do Regimento Interno e normalmente decidida durante as reuniões do Colégio de Líderes, passou a ser deliberadamente utilizada. Ela permite uma aprovação mais ágil dos projetos de lei, inclusive das propostas originárias do Poder Executivo, fazendo com que a agenda do Governo seja efetiva e mais rapidamente aprovada.

O pedido de verificação de votação é também um recurso dos líderes em Plenário para forçar a votação simbólica de determinada matéria, evitando uma possível derrota pela votação nominal. É que o Regimento Interno determina não ser possível novo pedido de verificação antes de decorrida uma hora do anterior, salvo pela aprovação de requerimento apresentado por um décimo dos membros da Casa ou por líderes que representem esse número. Então, no prazo de uma hora, solicita-se votação nominal sobre matéria menos importante para que, quanto a projeto cuja aprovação interesse aos líderes, torne-se obrigatória a votação simbólica (NOVAES, 1994).

Por fim, registre-se a comparação, no quadro abaixo, entre as prerrogativas individuais conferidas aos líderes e os poderes específicos garantidos ao Colégio de Líderes pelo Regimento Interno:

**Quadro nº 1 – Prerrogativas individuais e colegiadas atribuídas aos líderes
(Quadro elaborado pela autora)**

PRERROGATIVAS	COLÉGIO DE LÍDERES	LÍDER
Incluir proposição pela dispensa de interstício, com a distribuição de avulsos (art. 150, parágrafo único)	Imediato	-
Incluir em pauta proposição urgente (art.154, II)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/3 dos membros da Casa
Incluir em pauta proposição que trate de relevante e inadiável interesse nacional (“urgência urgentíssima” – art. 155)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem maioria absoluta dos membros da Casa

PRERROGATIVAS	COLÉGIO DE LÍDERES	LÍDER
Alterar a ordem de discussão ou votação de proposição sobre as do mesmo grupo (art. 160)	Requerimento à Mesa	-
Adiar votação de proposição por até 5 sessões (art. 193)	-	Requerimento ao plenário
Adiar, por até 2 sessões, votação de proposição em tramitação urgente (art. 193, § 3º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Destacar parte de proposição para votação em separado (art. 161, I)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Dispensar discussão de proposição com todos os pareceres favoráveis (art. 167)	-	Requerimento de líder ao plenário
Encerrar discussão (art. 178, § 2º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 5/100 dos membros da Casa
Submeter matéria a votação nominal (art. 185, § 3º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 6/100 dos membros da Casa
Solicitar verificação de votação antes do decurso de 1 hora da última (art. 185, § 4º)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Submeter matéria a votação secreta (art. 188, II)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Submeter a votação matéria não emendada no segundo turno (art. 149, II)	-	Requerimento de líder ao plenário
Convocar sessão secreta (art. 92, I e II)	Imediato	Requerimento de líder ao plenário
Convocar sessão solene (art. 68)	-	Requerimento, ao plenário, de líderes que representem 1/10 dos membros da Casa
Convocar sessão extraordinária e prorrogar prazo de sessão ordinária e de Ordem do Dia (art. 67, § 1º, art. 72 e art. 84)	Imediato	-
Convocar sessão extraordinária para discussão e votação de matérias constantes do ato de convocação (art. 66, § 4º)	Imediato	-
Criar Comissão Especial (art. 34, II)	-	Requerimento de líder ao Presidente da Casa
Transformar sessão ordinária em Comissão Geral (art. 91, I)	Requerimento ao Presidente	-

Fonte: BRASIL. Câmara dos Deputados (1989).

4 A atuação do Colégio de Líderes durante o primeiro período da sessão legislativa ordinária de 2009: expectativas, prioridades e resultados

Para demonstrar a influência dos líderes partidários e a efetividade das decisões do Colégio de Líderes sobre a agenda legislativa da Câmara dos Deputados, foram analisados os registros disponíveis na Secretaria-Geral da Mesa acerca das reuniões do colegiado ocorridas durante o primeiro semestre de 2009, bem como as notícias da Agência Câmara divulgadas no mesmo período. Tal estudo tem como objetivo ilustrar a atuação das lideranças, esclarecendo de que modo o Colégio de Líderes participou da elaboração da pauta da Ordem do Dia e investigando se as votações em Plenário foram, de fato, orientadas pelos acordos celebrados naquelas reuniões.

Cumprido ressaltar, inicialmente, que as conclusões aqui expostas se basearam apenas no primeiro semestre de 2009, quando a Câmara dos Deputados era presidida pelo então Deputado Michel Temer, e, portanto, se prestam a apresentar ponderações acerca da atuação dos líderes apenas durante aquele período. Conclusões mais amplas demandariam um estudo mais aprofundado sobre todas as legislaturas posteriores à institucionalização do Colégio de Líderes, até porque cada Presidente vem adotando um modo particular de conduzir as reuniões do colegiado e de facultar a participação dos líderes.

Quanto ao período analisado, há duas razões principais para a sua escolha. A primeira diz respeito ao fato de o Presidente Michel Temer sempre ter se destacado por permitir ampla participação dos líderes partidários no processo decisório, o que possibilita uma análise mais completa da atuação das lideranças em período mais curto. A segunda está associada à decisão de Temer, em março de 2009, no sentido de que as medidas provisórias somente passariam a sobrestar a pauta com relação a leis ordinárias, entendimento que se caracterizou como um divisor de águas para as votações no Plenário da Casa.

Em fevereiro de 2009, a Agência Câmara divulgou entrevistas com os líderes de quase todos os partidos com representação na Casa, momento em que cada um declarou as matérias consideradas prioritárias pelo seu partido para discussão no primeiro semestre daquele ano. Os principais pleitos, mencionados por quase todos os líderes entrevistados, eram:

- ✓ destrancamento da pauta, por meio da aprovação da PEC das Medidas Provisórias(511/2006);
- ✓ reforma política (PL 5498/2009);
- ✓ reforma tributária (PEC 233/2008);
- ✓ PEC dos Vereadores (333/2004); e
- ✓ enfrentamento da crise financeira.

O Presidente da Casa, em manifesto apoio aos líderes, promoveu o debate desses cinco temas, conseguindo solucionar, total ou parcialmente, quatro deles. Daí já se observa, mesmo inicialmente, o constante entendimento buscado entre Presidente e líderes partidários.

A partir do estudo realizado, foi possível concluir que, nas reuniões destinadas à elaboração da pauta, o Presidente sempre dispunha de uma lista inicial com suas sugestões, que depois vinham a ser submetidas à apreciação dos líderes. E eles acabavam se posicionando contra ou a favor dos assuntos apontados pelo Presidente, mas também eram incentivados a oferecer sugestões, o que de fato ocorria. Contudo, tantas eram as propostas levadas por cada um dos líderes que se tornava impossível para o Presidente atender a todos. Quando a reunião se encerrava, o resultado, em geral, era uma pauta composta pelas sugestões iniciais levadas pelo Presidente, além de alguns projetos solicitados pelos líderes.

A tendência costuma ser, portanto, a de os líderes negociarem os pontos nos quais se baseia a pauta inicialmente proposta pelo Presidente. O Colégio de Líderes acaba atuando, quanto à elaboração da pauta da Ordem do Dia das sessões plenárias, exatamente conforme prevê o Regimento Interno: ele apenas é ouvido pelo Presidente, que é efetivamente o responsável por elaborar a pauta.

Tanto é assim que, no período analisado, de todas as proposições discutidas em Plenário, entre medidas provisórias, projetos de lei, projetos de lei complementar, projetos de resolução e propostas de emenda à Constituição, o Presidente não se opôs a nenhuma delas; pelo contrário, a maioria havia sido sugerida por ele ou já tinha recebido o seu apoio manifesto durante as reuniões. Os diversos pleitos dos líderes, por sua vez, ora foram atendidos, ora não, a depender do interesse do Presidente, sem que se tenha observado favorecimento a qualquer partido.

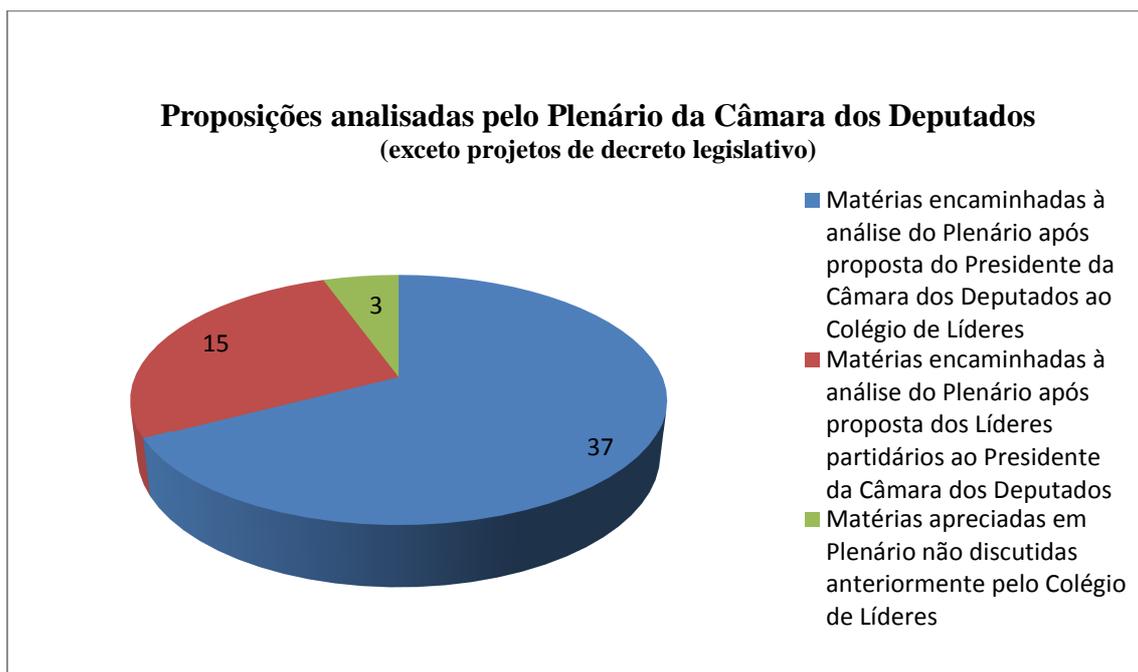


Figura 1: Gráfico representativo das matérias apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados durante o primeiro período da Sessão Legislativa Ordinária de 2009, excluídos os projetos de decreto legislativo.

Também se pôde confirmar, conforme demonstrado pela tabela abaixo, que o Presidente Michel Temer de fato franqueava a palavra a todos os líderes, e, considerando-se a expressão numérica de cada bancada, havia relativo equilíbrio entre eles no que se refere às suas manifestações durante as reuniões. Como esperado, a maioria dos partidos denominados “nânicos” pouco apareceu nos registros, enquanto as legendas mais numerosas se manifestaram com frequência nos encontros. Nesse ponto, merece destaque a liderança do PSOL, que, apesar de contar com apenas 3 parlamentares, fez mais reivindicações que os líderes do PMDB — detentor da maior bancada à época, abrangendo 89 deputados — e do Governo.

Quadro nº 2 – Manifestação das lideranças de partidos, blocos e representações nas reuniões do Colégio de Líderes

PARTIDO, BLOCO OU REPRESENTAÇÃO	NÚMERO DE PARLAMENTARES REPRESENTADOS	MANIFESTAÇÕES NO COLÉGIO DE LÍDERES
PSDB	66	12
PT	83	12
DEM	65	10
PR	25	10
PSOL	3	10
Governo	-	9
PDT	24	9
PPS	22	9
PCdoB	13	7
PMDB	89	7
PP	41	7
PSB	27	7
PTB	22	6
PV	13	6
Bloco PSB/PCdoB/PMN/PRB	44	5
Bancada Feminina	43	4
PMN	3	1
PSC	9	1
PTC	3	1

Fontes: Banco de dados da autora produzido com base em informações disponibilizadas pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados; dados disponíveis em <http://www2.camara.gov.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancada-na-eleicao>.

Como se vê, não foi confirmada nesta pesquisa a assertiva de alguns autores, como Novaes (1994), no sentido de que no Colégio de Líderes as lideranças de partidos maiores, por sentirem maior dificuldade em controlar a totalidade de suas bancadas e arremessar seus liderados nas votações nominais, se sentem acudados pelos líderes dos partidos minoritários. Além disso, os dados disponíveis não confirmam o argumento de que as menores legendas, por serem mais numerosas, acabam exercendo poder de influência bem superior ao que lhes caberia caso seus votos fossem ponderados de acordo com a expressão numérica de suas bancadas.

Também chamou a atenção o modo como se manifestaram os partidos de oposição, cada um à sua maneira. O PSDB costumava apresentar inúmeras sugestões de proposições para inclusão em pauta; o PPS solicitava reiteradamente a formulação de uma pauta ampla e definida para as votações; e o DEM era o que mais se insurgia contra as propostas apresentadas pelas demais agremiações.

Convém registrar que, dos quatro projetos prioritários apresentados pelo DEM (PL 5498/2009, que promoveu a reforma eleitoral; PL 3514/2008, que tratava da rastreabilidade das carnes bovina e bubalina; PL 1472/2007, que dispunha sobre direitos do consumidor; PLP 12/2003, que fixava normas a serem cumpridas pelos entes federados para a preservação do meio ambiente), três foram votados e aprovados no período estudado, enquanto o líder do Governo não foi atendido em nenhum de seus cinco pedidos específicos (PL 3021/2008, que dispunha sobre filantropia; PL 1664/2007, que tratava dos direitos dos estrangeiros; PL 1746/2007, que criava cargos no MEC; PRC 47/2007, que dava poderes conclusivos às comissões permanentes para a aprovação de acordos internacionais; PLP 92/2007, sobre as fundações públicas).

Talvez isso tenha acontecido porque a pauta do Presidente costumava coincidir com as prioridades do Governo, tanto que o Líder Henrique Fontana, não raras vezes, demonstrou apoio explícito às decisões de Michel Temer nas reuniões. Mas isso pode demonstrar também que, na verdade, o Presidente busca o alcance do consenso, e não um constante favorecimento à pauta do Executivo, como alguns autores costumam defender.

O que fica realmente claro é o domínio do Presidente sobre a elaboração da pauta da Ordem do Dia. Por outro lado, é notório também que os líderes devem manter em Plenário os acordos realizados nas reuniões do colegiado ou, então, promover novas negociações para que as proposições sejam discutidas e finalmente votadas. E é neste ponto, no desenrolar da sessão, que se observa o maior poder das lideranças.

No período estudado houve casos de sobreposição do poder dos líderes à decisão do Presidente da Casa. No dia 13 de maio de 2009, por exemplo, os líderes retiraram de pauta o PL 836/03, que criava o cadastro positivo de consumidores e cuja inclusão na pauta da Ordem do Dia vinha sendo reiteradamente defendida por Michel Temer nas reuniões. A decisão dos líderes

partiu do fato de o Presidente ter tentado votar a proposição na mesma sessão em que se apreciava a MPV 458/2009, mas o acordo anterior entre os líderes era de que o projeto de lei só seria discutido em sessão extraordinária convocada exclusivamente para esse fim. Em outro momento, no dia 14 de julho, após tentar, sem sucesso, promover um consenso entre os líderes acerca da votação da MPV 460/2009, o Presidente forçou a apreciação da medida e decidiu que ela deveria ser discutida na sessão seguinte. No Plenário, contudo, sem acordo entre os líderes, a matéria foi retirada de pauta.

Essa relação simbiótica entre Presidente e líderes partidários indica que o primeiro administra a tramitação das matérias e é o responsável direto pela elaboração da pauta de votações, enquanto os líderes exercem extrema influência sobre os procedimentos em Plenário. O poder de agenda é compartilhado entre esses atores porque nem o Presidente consegue implementar suas prioridades sem a concordância de boa parte dos líderes e nem os líderes alcançam seus objetivos sem a anuência do Presidente.

O Presidente e os líderes definem, nas reuniões, o que será discutido durante a Ordem do Dia, mas também negociam o mérito das matérias pautadas. Observe-se que o resultado da votação de todas as proposições que tiveram sua tramitação concluída em Plenário durante o período analisado coincidiu com a decisão acertada anteriormente nas reuniões do Colégio de Líderes. A Medida Provisória das Filantrópicas (MPV 446/2008), por exemplo, foi a única matéria rejeitada em Plenário, e isso ocorreu por decisão dos líderes após sugestão do Presidente, já que a intenção era pautar, posteriormente, o PL 3021/2008 para disciplinar a matéria, que não havia sido considerada relevante ou urgente pelo Relator da medida provisória.

A respeito das negociações no âmbito do Colégio de Líderes, Teixeira (2011) argumenta que, antes da institucionalização, havia apenas acordo de procedimentos, sendo bem menor o número de deputados que não estavam no Plenário desde o início dos debates e que chegavam perguntando como deveriam votar. Mas, com o passar do tempo, os líderes passaram a negociar também o mérito das matérias, e, em sua opinião, foi esse o fator primordial para a quebra de um ambiente de debate muito proveitoso que havia no Plenário. Nas palavras do Deputado: “o combate em Plenário perdia o sentido. Foi aumentando esse número dos (deputados) que perguntavam como é que se vota”.

A pesquisa realizada permitiu a observação do que se propunha inicialmente: entender como se manifestam as lideranças nas reuniões com o Presidente e verificar se as decisões tomadas no Colégio de Líderes de fato orientam as votações em Plenário, possibilidade que se confirmou.

Quanto à última conclusão, os dados registrados mostram que, de todas as proposições votadas nas sessões plenárias, apenas as seguintes não passaram pelo crivo do colegiado: o PL 4383/2008, que instituiu a Semana Nacional para Doação de Medula Óssea e foi aprovado em

um gesto de solidariedade ao Deputado Beto Albuquerque, cujo filho havia falecido após lutar contra a leucemia; grande parte dos projetos de decreto legislativo sobre acordos internacionais, que em geral não suscitam controvérsias; o PRC 297/2006, que criou o Grupo Parlamentar Brasil-Suécia; e o PRC 27/2007, que instituiu o Prêmio Dr. Pinotti.

Como se vê, são poucos e incontroversos os projetos cuja discussão e aprovação em Plenário não foram definidas por deliberação prévia do Colégio de Líderes, o que demonstra a ampla concentração de poderes conduzida por esse órgão da Câmara dos Deputados.

5 Conclusão

As negociações entre lideranças são tão antigas quanto o próprio Parlamento brasileiro, mas o Colégio de Líderes, como órgão da Câmara dos Deputados, somente foi constituído em 1989, durante o processo de reforma do Regimento Interno da Casa. Essa institucionalização foi resultado da evidência alcançada pelos líderes partidários durante a Constituinte, já que os acordos entre lideranças foram os responsáveis pela celeridade e organização do processo de votação do projeto de Constituição.

A formalização das atividades do Colégio de Líderes acabou colaborando para a já existente centralização decisória no Congresso Nacional, que vem permitindo às lideranças conter o comportamento individualista dos deputados e garantir a disciplina entre os membros de sua bancada. Aliada a coalizões estáveis construídas pelo Presidente da República, essa centralização promove o controle parlamentar, evidenciado pelos elevados índices de congruência entre a orientação dos líderes e os votos de seus liderados.

Os poderes individuais dos legisladores restam inibidos pela frequente utilização, pelos líderes partidários, de suas prerrogativas regimentais, que incluem os mecanismos de verificação de votação, urgência e solicitação de votações nominais e de encerramento de debates. Por outro lado, é a atividade coordenada dos líderes que traz organização aos trabalhos legislativos, permitindo que estes se desenvolvam com qualidade e celeridade.

Para alguns, o sistema decisório anterior, pelo qual as lideranças negociavam entre si, discutiam as matérias com os membros de sua bancada e defendiam em Plenário a posição de seu partido, permitia maior participação dos deputados no processo decisório. Mas, para a maioria dos cientistas, a extinção do Colégio de Líderes somente transferiria para outro órgão da Casa a atribuição de colaborar para a organização da agenda legislativa, já que o Plenário não conseguiria preparar seus trabalhos sem o auxílio de um organismo responsável por selecionar e prever as discussões. Além disso, o Colégio de Líderes, apesar de limitar a participação da massa dos deputados, amplia a operacionalidade do Congresso, já que um parlamento é tão mais eficiente quanto menor é a sua representatividade (JOBIM, 2011).

A abolição do Colégio de Líderes ou a reforma isolada de suas atribuições não surtiria bons efeitos em favor do processo legislativo e nem seria a solução para o problema da representatividade parlamentar; poderia, pelo contrário, ocasionar um andamento caótico do processo legislativo e provocar uma centralização de poderes ainda mais acentuada que a observada atualmente, mas nas mãos de órgão diverso dentro da estrutura da Casa. O que se faz relevante discutir, em futura e necessária reforma legislativa, são os limites a serem adotados para reduzir as mazelas causadas à representação parlamentar, mas a restrição ao poder concedido atualmente ao colegiado, sozinha, não solucionaria esse conflito.

Quanto ao funcionamento do Colégio de Líderes, impera a busca pelo consenso. Não havendo acordo, o Presidente decide não pautar a matéria ou, decidindo pautá-la, o impasse é transferido para o Plenário. Na verdade, o colegiado se caracteriza apenas como um grupo que orienta os debates parlamentares, já que a pauta é efetivamente definida pelo Presidente da Câmara.

A atuação do Colégio de Líderes não se limita, porém, às reuniões destinadas à elaboração da agenda legislativa. Muitas das decisões relevantes são tomadas em conjunto pelos líderes em Plenário, durante a discussão das proposições. Aliás, o êxito das votações depende diretamente da aquiescência dos líderes, conforme se pôde concluir pelo período analisado nesta pesquisa.

Também foi possível inferir que, durante as reuniões, não houve favorecimento a um ou outro partido, mas se percebeu que os partidos denominados “nânicos” pouco registraram suas reivindicações, enquanto líderes de maiores bancadas se manifestaram com mais frequência. O Governo também não foi favorecido durante o período estudado, mas não se sabe se isso ocorreu porque a pauta inicial do Presidente levada às reuniões já coincidia com a pauta do líder governista ou se realmente o Presidente não tinha interesse em favorecer o Executivo, mas, sim, em chegar ao consenso para possibilitar, no fim de seu mandato, estatísticas que demonstrassem aprovação substancial de proposições.

Por fim, a pesquisa alcançou um de seus objetivos específicos ao confirmar que as negociações levadas a efeito no âmbito do Colégio de Líderes de fato orientam as votações em Plenário. Observou-se que, de todas as matérias aprovadas no período, somente algumas poucas proposições que não suscitam controvérsia deixaram de passar pelo crivo do colegiado.

As conclusões deste artigo apenas complementam estudos anteriores que comprovam haver uma densa concentração decisória no Congresso Nacional, da qual o Colégio de Líderes é importante e poderoso colaborador. Entretanto, percebe-se que se torna cada vez mais trabalhoso implementar reformas institucionais que reduzam essa centralização, principalmente porque tais alterações não despertam o interesse dos atores que conduzem o processo legislativo federal.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique H. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.
- AMARAL, Ana Regina Villar Peres. **O Parlamento brasileiro – Processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. 2009.** 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1ª ed., 2003.
- BAAKLINI, Abdo I. **O Congresso e o sistema político do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Resolução da Câmara dos Deputados n. 17, de 1989.** Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/ricdtextoatualizado>>. Acesso em: 11 out. 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/1994. 26. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.
- CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema Político Brasileiro:** uma introdução. 2 ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung. São Paulo: UNESP, 2007. p. 143-182.
- FALCÃO, Alcino Pinto. Voto de liderança como “sub genus” do voto por procuração. **Revista de Direito Constitucional e Ciência Política**, Rio de Janeiro, n. 6, p. 236-256, jan.-jun. 1988.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Derrubando mitos (entrevista concedida a Angélica Santa Cruz). **Veja**, ed. 1378, ano 28, n.º 6, p. 7-9, fev. 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 10, n. 29, p. 175-200, 1995.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional: o Governo FHC. **Tempo Social, Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 49-62, out. 1999.
- GENOINO, José. Revisão constitucional e reforma do Congresso. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 7-13, nov. 1994.
- GOMES, Sandra. O impacto das regras de organização do processo legislativo no comportamento dos parlamentares: um estudo de caso da Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 193-224, 2006.
- JOBIM, Nelson. O Colégio de Líderes e a Câmara dos Deputados. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 37-59, nov. 1994.
- JOBIM, Nelson. **O Colégio de Líderes.** 27. out. 2011. Entrevista concedida a Juliana Baldoni Figueiredo. Brasília: 2011.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Revista Novos Estudos — CEBRAP**, São Paulo, n. 76, p. 17-41, nov. 2006.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

NOVAES, Carlos Alberto M. Individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. **Revista Novos Estudos — CEBRAP**, São Paulo, n. 38, p. 99-147, mar. 1994.

PAIVA, Mozart Vianna de. **O Colégio de Líderes**: 24 out. 2011. Entrevista concedida a Juliana Baldoni Figueiredo. Brasília: 2011.

PERTENCE, Sepúlveda. Voto de liderança — inconstitucionalidade. **Revista de Direito Público**, n. 92, p. 116-121, out.-dez. 1989.

QUINTELA, Sérgio F. Partidos políticos: representatividade e governabilidade. **Carta Mensal**, Rio de Janeiro, v. 51, nº 610, p. 51-54, jan. 2006.

RODRIGUES, Ricardo José. O papel do Colégio de Líderes no processo legislativo da Câmara dos Deputados. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 83, p. 131-146, jul. 1996.

SANTOS, Fabiano. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **DADOS — Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SARTORI, Giovanni. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Revista Novos Estudos — CEBRAP**, São Paulo, n. 35, mar. 1993.

SOARES, Rosineth Monteiro. Liderança Parlamentar. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 30, n. 118, p. 333-348, abr.-jun. 1993.

TEIXEIRA, Miro. **O Colégio de Líderes**. 23. nov. 2011. Entrevista concedida a Juliana Baldoni Figueiredo. Brasília: 2011.

VIANA, Prisco. O processo legislativo: partidos e grupos congressuais. In: O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional. **Cadernos de Pesquisa CEBRAP**, São Paulo, n. 3, p. 15-36, nov. 1994.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **Poderes e atribuições do Presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo. 2009**. 96 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) — Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009.

Artigo recebido em: 11/04/2012

Artigo aceito para publicação em: 09/05/2012



CIDADANIA LEGISLATIVA: UM BALANÇO DOS DEZ ANOS DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Marcos Antônio Reis¹

“Acreditamos que, somente no futuro, quando este fato for analisado à luz da história, ter-se-á a plena consciência do seu significado para a consolidação da democracia em nosso País”. Deputada Luiza Erundina (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001a, p. 13).

Resumo: A Comissão de Legislação Participativa celebra dez anos de existência em agosto de 2011. O propósito deste artigo é refletir sobre se os objetivos propugnados quando do seu surgimento foram efetivamente alcançados. Para tanto, serão abordados a democracia participativa e os mecanismos de favorecimento da participação popular no Brasil e no mundo, além dos fatos envolvendo a criação, o funcionamento e as estatísticas da Comissão. Com esse cenário, será possível pensar na consecução dos resultados por ela alcançados à luz do que foi produzido ao longo da última década. A conclusão que se chega é que os objetivos foram alcançados em parte.

Palavras-chave: democracia participativa; participação popular; cidadania; Câmara dos Deputados; Comissão de Legislação Participativa.

Abstract: The Participative Legislation Committee celebrates ten years in August 2011. The article basically aims to analyse whether its original goals were achieved. Notwithstanding, it examines participatory democracy and the mechanisms to increase participation in Brazil and abroad, as well as facts concerning its creations, operation and numbers to figure out the committee productivity for the last decade. The conclusion is that the objectives were achieved in part.

Keywords: participatory democracy; citizen participation; citizenship; Chamber of Deputies; Participative Legislation Committee.

¹ Analista Legislativo na Câmara dos Deputados, graduado em Estudos Sociais e pós-graduado em Gestão Pública Legislativa pelo Cefor. (marcos.reis@camara.gov.br)

1 Introdução

A Câmara dos Deputados deu um passo decisivo em prol da democracia no Brasil ao criar em 8/8/2001 a Comissão de Legislação Participativa (CLP). O proponente de sua criação, Deputado Aécio Neves, manifestou o entendimento de que a Comissão poderia constituir-se em um instrumento inovador para transposição do abismo entre representantes e representados. Pretendia-se que aquele colegiado representasse uma janela aberta para que a sociedade pudesse trazer sua contribuição ao processo legislativo, proporcionando uma aproximação com a democracia participativa iniciada quando da promulgação da Constituição Cidadã de 1988. Os mecanismos previstos na Lei Maior do País permitiram o exercício da soberania popular por meio de plebiscito, referendo e da iniciativa popular, mas esses não foram suficientes para a plena participação do povo. Neste ambiente é que nasceu a CLP, um *locus* no qual a sociedade civil organizada pode participar no sistema de produção das leis no País.

O presente artigo procura entender em quais circunstâncias a CLP foi criada, especificamente o seu vínculo com a democracia participativa, bem como os mecanismos de participação popular existentes, a fim de contextualizar o surgimento daquela comissão e sua forma de atuação. Com esta explanação, pode-se fazer uma reflexão sobre se os seus objetivos originalmente perseguidos estão sendo alcançados.

A abordagem metodológica foi a pesquisa histórico-descritiva e as ações de pesquisa envolveram revisão bibliográfica e pesquisa documental. Esta última realizou-se sobre o conjunto de atas, documentos e normativos internos da Câmara dos Deputados, devidamente referenciados. A revisão bibliográfica buscou a compreensão do fenômeno da democracia participativa no Brasil e em outros países, o levantamento cronológico da CLP, além de aspectos de seu funcionamento. Foram também utilizados dados quantitativos quanto à produção legislativa da CLP, extraídos de relatórios oficiais, também referenciados.

2 Democracia participativa

2.1 Contextualização

Uma das vertentes da democracia que mais tem sido estudada e, conseqüentemente, buscada pelos povos, é aquela denominada de participativa. Desde os primórdios da civilização já se viam exemplos de busca e institucionalização de um regime em que ocorresse a participação de indivíduos, na qualidade de cidadãos, em especial nas culturas helênica e romana. De acordo com Luiz Carlos Bresser-Pereira (2005), a democracia que emerge nas sociedades mais avançadas é menos exigente, tendo em vista que o debate e o nível de consenso não são tão rígidos. Ela é essencialmente participativa no sentido de envolver no debate as

organizações da sociedade civil. As decisões últimas sempre serão dos membros integrantes dos parlamentos legalmente constituídos no contexto representativo, mas antecedidas de amplo debate público. Para aquele autor, esta democracia, que tem mostrado seu matiz mundo afora, é a participativa porque se baseia na participação dos cidadãos no processo político.

Já Maria Salete Souza de Amorim (2007), ao analisar o fato de que a quantidade de pessoas interessadas em participar ativamente das atividades políticas circunscreve-se a uma minoria da população, afirma que esta minoria acredita na possibilidade de sua participação influenciar sobremaneira nos resultados e nas decisões políticas. No mesmo estudo ela postula que a participação constitui um pressuposto considerável para o fortalecimento das instituições democráticas e das organizações sociais ao permitir que a sociedade civil se pronuncie e se inclua nos processos políticos, o que favorece a inserção de todos no grupo dos cidadãos.

Particularmente no caso do Brasil, é de destaque o artigo de Nivaldo Adão Ferreira Júnior (2008). Em sua análise, a Constituição Federal de 1988 foi o resultado do processo de redemocratização oriundo do enfraquecimento do regime militar, delineando um sistema de governo em que a interação da sociedade tinha peso similar à representação política. Para aquele autor, este foi o motivo pelo qual o texto constitucional optou por um Estado Democrático de Direito, no qual não mais se admitiria que a participação popular fosse considerada uma ameaça à democracia, ou mesmo ao instituto da representação. Ao contrário, esta participação popular é tratada como elemento intrínseco ao sistema estatal de tomada de decisões e como fator de legitimidade da representação.

Amorim (2007) desenvolve a noção de que a cidadania se dá com a participação do indivíduo na comunidade política de forma integral, denotando a simbiose existente entre o cidadão e a democracia participativa. Particularmente na República Federativa do Brasil, o termo *cidadania* veio inscrito como o seu segundo fundamento (Constituição Federal, art. 1º). Daí se releva a importância dada pelo legislador a este atributo tão caro para a reconstrução da democracia no País. Não por acaso, o próprio Presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, Deputado Ulysses Guimarães, apelidou o fruto daquele imenso trabalho de "Constituição Cidadã", referindo-se aos vários aspectos da Constituição que tratam da cidadania.

2.2 Fórmulas de participação popular em outros países

O maior exemplo de busca pela participação popular em parlamentos do mundo vem da União Europeia. O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 1/12/2009, veio para alterar, sem substituir, os tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia, conferindo àquela União o quadro jurídico e os instrumentos necessários para fazer face aos desafios futuros, bem como responder às expectativas dos cidadãos. O seu art. 24 cita:

[...]

Qualquer cidadão da União goza do direito de petição ao Parlamento Europeu, nos termos do disposto no artigo 227º.

[...]

Qualquer cidadão da União pode dirigir-se por escrito a qualquer das instituições, órgãos ou organismos a que se refere o presente artigo ou o artigo 13º do Tratado da União Europeia numa das línguas previstas no nº 1 do artigo 55º do referido Tratado e obter uma resposta redigida na mesma língua (VERSÃO..., 2008, p. 58).

Já o art. 227 daquele tratado internacional estabelece como pode ser feita a participação dos cidadãos na União Europeia:

Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-Membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da União e lhe diga directamente respeito (VERSÃO..., 2008, p. 150).

Do exposto, vê-se que qualquer cidadão europeu, ou até mesmo pessoa singular ou coletiva com residência ou sede num país membro da comunidade, tem o direito de peticionar junto ao Parlamento Europeu, individual ou coletivamente, sobre qualquer assunto que diga respeito a ele e aos domínios da União Europeia.

O Parlamento Europeu, localizado na cidade de Bruxelas, Bélgica, possui, dentre suas 22 comissões permanentes, a Comissão de Petições, incumbida da competência em matéria de petições e de relações com o Provedor de Justiça Europeu. No *site* daquele Parlamento há o *link* “Petições”, que traz a seguinte informação:

A petição pode revestir a forma de um pedido individual, de uma queixa, de uma observação sobre a aplicação do direito comunitário ou de um apelo ao Parlamento Europeu para que este assumira uma posição sobre uma questão específica. Este tipo de petições proporciona ao Parlamento Europeu a oportunidade de chamar a atenção para qualquer violação dos direitos de um cidadão europeu por parte de um Estado Membro, das autoridades locais ou de uma Instituição (PARLAMENTO EUROPEU, 2011).

Podem-se citar vários exemplos de países que preveem mecanismos diversos de participação popular. A Constituição Portuguesa permite que uma exposição escrita, assinada por mais de quatro mil cidadãos, seja aceita pelo sistema político do país com o objetivo de permitir a defesa de direitos. Já nos Estados Unidos da América, uma porcentagem do eleitorado detém o direito de requerer que uma proposta seja submetida ao voto popular. Na República Italiana, cinquenta mil eleitores podem propor uma iniciativa legislativa. Já na Austrália, indivíduos ou grupos, podem encaminhar suas petições diretamente ao poder legislativo. Na Suíça, o direito de propor a revisão da constituição pode ser proposto pelo conjunto de cem mil eleitores.

3 A experiência brasileira

A participação do povo no processo legislativo, quando se considera a história brasileira, pode ser observada em algumas situações. A Carta de 1946 previa o plebiscito geopolítico, permitindo a subdivisão e o desmembramento dos Estados. Em 1963, conforme previsto no art. 25 da Emenda Constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961, foi convocado plebiscito para escolher a forma de governo a ser adotada no Brasil, ou seja, retomava-se o presidencialismo ou permanecia o parlamentarismo. Aquele foi, na verdade, o primeiro plebiscito em nível federal realizado no País e o seu resultado restabeleceu o presidencialismo.

O episódio das “Diretas Já”, ocorrido entre 1983 e 1984, pelo qual o povo reivindicou o direito de eleger o Presidente da República, foi um instante de grande movimentação popular. No entanto, foi a partir de 1987 que as discussões políticas acerca da implantação dos mecanismos de participação popular começaram a ganhar força, por ocasião da instalação da Assembleia Constituinte em março daquele ano. Naquele período, vários segmentos organizados da sociedade estiveram nos corredores e nas galerias do Congresso Nacional pressionando pela defesa de seus interesses. Ademais, vários juristas apresentaram projetos que contemplavam a participação do povo nas decisões políticas do país, com o fito de institucionalizar esses instrumentos. Como resultado, foram aprovados no primeiro turno de votação do Projeto de Constituição o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o veto popular. Entretanto, no segundo turno, uma emenda retirou o veto popular², restando o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, os quais foram contemplados.

3.1 Formas constitucionais de participação

A Constituição Cidadã traz em seu art. 14 os mecanismos de participação popular na produção legislativa:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I – plebiscito

II – referendo

III – iniciativa popular

De acordo com Maria Victória M. Benevides (1991), a condição participativa torna os cidadãos mais críticos sobre o funcionamento das instituições democráticas, não vindo tal participação para negar a democracia dita representativa, e sim para aprimorá-la. É nesse sentido que a autora se posiciona ao postular um regime de democracia semidireta como

² Como esclarece Elisa H. L. Galante (2004), o veto popular constituía um direito político que possibilitaria rechaçar uma lei em vigor, mediante consulta popular, facultando ao povo vetar proposta legislativa. Tal poder só foi concedido ao Presidente da República, por força do art. 66, § 1º da Constituição, no âmbito federal.

complementar ao sistema representativo existente, em que haja o aperfeiçoamento dos mecanismos de representação por meio do referendo, plebiscito e da iniciativa popular, de modo a contribuir para a formação de uma cultura política.

A Lei nº 9.709, de 1998, chamada Lei da Soberania Popular, veio para regulamentar o uso dos três mecanismos constitucionais criados para o exercício da soberania popular. O art. 2º, § 1º, dessa lei dispõe que “o plebiscito é convocado com anterioridade a ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido” (BRASIL, 1998). Do texto legal depreende-se que o mecanismo do plebiscito consiste em uma consulta prévia à opinião popular sobre ato legislativo ou administrativo. Já o § 2º do mesmo artigo estabelece que “o referendo é convocado com posterioridade a ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição” (BRASIL, 1998). Logo, o mecanismo do referendo é utilizado para que a população opine com respeito a uma matéria que já foi objeto de deliberação do Poder Legislativo.

Já sobre a iniciativa popular, vale citar novamente Maria Victória M. Benevides: “trata-se de direito assegurado a um conjunto de cidadãos de iniciar o processo legislativo, o qual se desenrola num órgão estatal, que é o parlamento” (BENEVIDES, 1991, p. 33). Para a autora, tal mecanismo prevê um processo de participação complexo, abarcando desde a elaboração de um texto até a sua votação, passando por várias fases da campanha de mobilização, coleta de assinaturas e controle de constitucionalidade.

O art. 13 da Lei 9.709, de 1998, em consonância com a Lei Maior do País, em seu art. 61, §2º, dispõe que:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

A realidade tem demonstrado que o número elevado de assinaturas e sua distribuição pelos Estados são fatores que dificultam a participação da sociedade civil por meio da iniciativa popular. O *site* do Tribunal Superior Eleitoral informa que na eleição de 2010 o número de eleitores devidamente registrados era de 135.804.433 (BRASIL, 2010). Logo, só para a transposição da primeira barreira numérica do artigo acima citado seriam necessários 1.358.044 eleitores apoiando a proposição de determinada lei. Sobre o tema, Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2002) é categórico ao dizer que “sendo rigorosas essas exigências, não será fácil sejam apresentados projetos de lei de iniciativa popular. Trata-se de instituto decorativo” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 207).

Como a conferência de tão elevado número de apoiantes é uma tarefa espinhosa, no geral o que ocorre é que determinado parlamentar, ideologicamente mais próximo ao tema, assume junto às instâncias administrativas da Câmara a autoria da proposta, para que ela não sofra qualquer revés em sua tramitação a título de vício formal. De acordo com Luiz Cláudio

Alves dos Santos (2008), a burocracia, em especial junto à Presidência da Câmara dos Deputados, foi o principal entrave ao seguimento das propostas apresentadas pela população, concluindo que a participação da sociedade brasileira na elaboração de leis federais, por meio do instituto da iniciativa popular, não foi efetiva nos quinze anos seguintes à promulgação da Constituição de 1988. O mesmo autor destaca o fato de que todas as propostas, então apresentadas como de iniciativa popular, ou foram chanceladas por parlamentares ou pelo próprio Presidente da República para que pudessem correr sem entraves regimentais.

3.2 Formas de participação nas Casas Legislativas

Com o adendo de que os Capítulos 4 e 5 trarão todas as informações sobre a CLP, neste tópico se exploram as formas de participação popular nos demais órgãos de Poder Legislativo.

3.2.1 Fórmula prevista no Projeto de Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) de 1826

O Projeto de Regimento Interno da Câmara dos Deputados, elaborado em 1826, nunca foi efetivamente aprovado pela Assembleia, mas vigorou interinamente até a aprovação do Regimento Interno de 1831. Naquele projeto houve, pela primeira vez no País, uma previsão de que todo cidadão poderia apresentar representações propondo lei ou o exercício de alguma das atribuições daquela Casa Legislativa. O projeto trazia em seu artigo 136:

A todo cidadão é lícito representar por meio do Presidente da Câmara ou qualquer Deputado o que julgar proveitoso à Nação, tendo a representação por fim o estabelecimento de alguma Lei, ou o exercício de alguma das atribuições da Câmara.

Um destaque tem de ser feito quanto ao artigo 138 daquele regimento, em que havia vedação de que mais de uma pessoa apoiasse a ideia. Logo, depreende-se que o direito de apresentar representação era individual, singular. Cada cidadão podia fazê-lo, mas seria uma atitude solitária dele perante a instituição Câmara dos Deputados:

138. Não se admitirão representações assinadas por mais de uma pessoa.

Depois do projeto de RICD de 1826, em todos os outros Regimentos Internos não houve mais menção sobre participação direta de cidadãos. Só no Regimento atual, após a promulgação da Resolução nº 21, de 2001, é que voltou a constar nos regimentos internos a possibilidade de o cidadão, por meio da sociedade civil organizada, sugerir temas de proposições a serem deliberadas no Legislativo nacional.

3.2.2 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal

Acompanhando o exemplo da Câmara dos Deputados, por proposta da então Senadora Marina Silva, o Senado Federal criou, por meio da Resolução nº 64, de 2002, a Comissão de Legislação Participativa, com o fito de possibilitar àquela Casa Legislativa receber sugestões da sociedade organizada, ampliando os canais de participação popular. Com o advento da Resolução nº 1, de 2005, o nome daquele colegiado passou a ser Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, sendo aumentadas suas atribuições no que tange aos direitos humanos. A título de registro, em relatório fornecido por aquela Comissão a este articulista, referente ao ano de 2010, de um total de 69 proposições apreciadas, somente duas diziam respeito a sugestões.

3.2.3 Iniciativas de participação legislativa nos Estados e Municípios.

Quando do lançamento da primeira Cartilha da CLP (Câmara dos Deputados, 2001a), na apresentação assinada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Aécio Neves, havia a menção do desejo de que o exemplo dado pela Câmara ao criar a CLP fosse levado adiante. Assim, hoje se constata no *site* da CLP uma lista de comissões análogas instaladas em Assembleias Legislativas, bem como em Câmaras de Vereadores (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011):

Assembleias Legislativas: Acre, Alagoas, Amazonas, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraíba, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo;

Câmaras de Vereadores: Americana (SP), Atibaia (SP), Barbalha (CE), Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Bertioga (SP), Campinas (SP), Campos do Jordão (SP), Caxias do Sul (RS), Conselheiro Lafaiete (MG), Curitiba (PR), Goiânia (GO), Gravataí (RS), Guaratinguetá (SP), Guarulhos (SP), Itabira (MG), Itapeva (SP), João Pessoa (PB), Juiz de Fora (MG), Manaus (AM), Natal (RN), Pariqueira-Açu (SP), Peruíbe (SP), Poços de Caldas (MG), Santos (SP), São Bernardo do Campo (SP), São José dos Campos (SP), São Luiz (MA), São Paulo (SP), Sete Lagoas (MG), Teresina (PI), Tibagi (PR), Uberaba (MG) e Unaí (MG).

4 Histórico sobre a criação da Comissão de Legislação Participativa

O anseio dos Constituintes em colocar na Constituição Federal mecanismos que possibilitassem o exercício da soberania popular não foi suficiente para permitir a real participação da sociedade. Como uma tentativa de tornar essa possibilidade mais efetiva e concreta é que surgiu a proposta de criação de uma comissão em que os cidadãos pudessem participar mais ativamente da feitura das leis. Tal proposta constava da plataforma de campanha do Deputado Aécio Neves (PSDB-MG) à presidência da Câmara dos Deputados para o biênio

2001/2002, da 51ª Legislatura. O colegiado era concebido como uma ferramenta que permitisse a participação do cidadão e da sociedade nos debates legislativos sobre temas importantes para a Nação, por meio da elaboração e alteração das leis e até mesmo pela fiscalização de atos da administração pública.

Desse compromisso adveio o Projeto de Resolução nº 151, de 2001, de autoria da Mesa Diretora, que teve por ementa “Cria a Comissão de Legislação Participativa” e foi publicado no Diário da Câmara dos Deputados de 5/5/2001. De grande importância para o entendimento de toda a história da CLP é o que consta em alguns trechos da justificativa daquela proposta de resolução:

A inauguração da Rádio e da TV Câmara constituiu, sem dúvida, um grande passo para encurtar a distância entre representante e representado no país. [...] Entretanto, a Rádio e a TV Câmara representam apenas uma forma de comunicação unilateral: do Parlamento para o povo. Carecia-se, pois, de uma (sic) instrumento de comunicação que conferisse uma voz à sociedade brasileira, permitindo sua participação direta no processo legislativo da Câmara dos Deputados (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001b).

Outra parte daquela justificativa traz o seguinte:

O projeto complementa com perfeição o instrumento constitucional da iniciativa popular, sobretudo, ao retirar as muitas barreiras que tornaram este último um mecanismo de difícil acesso à população [...] A Comissão de Legislação Participativa é, pois, uma forma de restituir à soberania do cidadão comum, por meio de entes da sociedade civil organizada, a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001b).

O projeto de resolução foi colocado em pauta no dia 30/5/2001, tendo sido requerida urgência, nos termos do art. 155 do RICD, com o apoio de vários líderes. Porém os da oposição, como os do bloco PSB/PCdoB e do PT, não assinaram a urgência. A discussão da proposição teve na sua grande maioria oradores favoráveis à matéria, entre os quais se destaca a Deputada Luiza Erundina (PSB-SP), que se manifestou no seguinte sentido:

A criação da Comissão Permanente de Legislação Participativa concretiza, em alguma medida, importante conquista da cidadania deste País, qual seja, a inscrição na Constituição Federal de 1988 de mecanismos de participação direta da sociedade civil no encaminhamento de iniciativas de lei.

Até agora, os mecanismos criados pela Constituição tiveram pouca eficácia, porque implicam dificuldades que impedem maior uso do projeto de lei de iniciativa popular.

[...]

A criação da Comissão Permanente que viabilizará o mecanismo da efetiva participação popular no processo legislativo assegurará, sem dúvida, o direito de cidadania política aos brasileiros, representados por seus órgãos de classe, seus sindicatos, suas organizações sociais, o que dará mais qualidade às matérias e provavelmente agilizará o processo.

[...]

A aprovação da matéria marcará momento importante na vida desta Casa e um avanço significativo na consolidação da democracia (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

Estas informações têm relevância, tendo em vista que na introdução da cartilha produzida pela CLP em 2001, após sua instalação, a primeira Presidente eleita daquele colegiado, Deputada Luiza Erundina (PSB-SP), mencionou que “A iniciativa, que se deve ao Presidente Deputado Aécio Neves, teve o apoio unânime dos líderes e parlamentares de todos os partidos políticos com representação na Casa” (Câmara dos Deputados, 2001a). Contudo, na transcrição de toda a apreciação da matéria não há menção de qualquer apoio do Partido dos Trabalhadores à matéria, sendo que o próprio Partido Socialista Brasileiro, daquela Deputada, sequer apoiou o requerimento de urgência para apreciação da proposição. Porém, aquela parlamentar, após o seu discurso favorável à matéria, manifestou o apoio da bancada de seu partido para a sua aprovação.

A relevância do destaque está no fato de que uma publicação oficial da Câmara dos Deputados – aquela cartilha de 2001 – tenha sido produzida em discordância dos anais responsáveis por trazer a íntegra da tramitação da matéria. Talvez se possa especular que a opção da primeira presidente eleita daquele colegiado pela redação adotada na introdução da cartilha tenha sido no sentido de amenizar o fato de que partidos de oposição, à época, como o PT e o seu próprio partido, não terem apoiado explicitamente o requerimento de urgência para a apreciação de uma matéria que versava sobre a criação de uma comissão que destinava certo poder aos cidadãos. Uma outra explicação poderia ser que ela, sendo integrante da oposição, precisasse do apoio do Presidente da Câmara, justamente o autor da proposição, para dar o auxílio necessário àquele colegiado que se formava e não seria agradável trazer à lume discordâncias havidas quanto à apreciação daquela matéria.

Ainda questionando as palavras da primeira Presidente da CLP, quando diz do apoio unânime, também, dos parlamentares de todos os partidos políticos com representação na Casa, é digno de menção a manifestação do Deputado Gerson Peres, à época 1º Vice-Líder do PPB, logo integrante da base do governo, à época, juntamente com o proponente da matéria. Sua manifestação foi contrária à apreciação e aprovação daquele projeto de resolução, no sentido de suposta inconstitucionalidade do projeto:

Tenho muitas dúvidas sobre a constitucionalidade deste projeto. Vivemos numa democracia representativa constitucionalizada. Já não damos conta de legislar, porque o Poder Executivo legisla 70%, 80% sobre a competência privativa dos Deputados. Agora, ainda vamos transferir poderes de dentro para fora, provocando uma enxurrada de projetos que serão alvo de forte pressão externa e que impedirão que propostas de parlamentares sejam apreciadas em primeiro lugar. Ao contrário, passarão a ter importância secundária em relação àquelas que vêm de fora.

Por isso, peço a V. Exª que, se puder – inclusive até para poder estudar a iniciativa democrática de V. Exª – retire de pauta esse projeto, a fim de o

avaliarmos com mais responsabilidade e não transformemos esta Casa num reservatório de iniciativas populares aqui formalizadas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

Em outra parte de sua manifestação, destaca-se o que ele menciona quanto à concorrência que estaria implicitamente aberta entre a futura comissão e os representantes eleitos pelo povo:

Não posso levar na brincadeira em esse tipo de matéria, mas pela minha vivência parlamentar é imprudência legislarmos, sem maiores resguardos de análise, sobre iniciativa popular aqui dentro. Vamos ter problemas muito sérios, inclusive entre nós, ao ver na pauta dos trabalhos iniciativa de meia dúzia de pessoas, interessadas em determinadas situações, em detrimento dos originários de parlamentares e investigados pela Comissões Técnicas [...] E faço essas ponderações não por ser contrário ao projeto de V. Ex^a, mas para vê-lo prosperar com mais segurança e também para dar mais garantia às iniciativas daquele legitimamente eleito e que tem o poder e a iniciativa de legislar pelo povo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001c).

O exemplo do Deputado Gerson Peres foi o mais contundente no sentido de não acolhimento da matéria devido à característica, a seu ver, concorrencial com respeito aos representantes eleitos. Esse receio demonstra ser uma situação de desafio real ao funcionamento da CLP, pois o produto do seu trabalho deveria, antes, no entender do seu idealizador, possibilitar justamente o fortalecimento da representação dos parlamentares eleitos pelo povo. O fato de que um deles, pelo menos o que assim se declarou, tenha votado contra a criação da CLP talvez seja indicativo de que outros representantes tenham, também, essa visão negativa daquele colegiado, no sentido de ele constituir um “reservatório de iniciativas populares” na Casa.

Ao final das discussões o projeto de resolução foi aprovado, tendo sido promulgado, naquela mesma data como Resolução nº 21, de 2001, publicada no Diário da Câmara dos Deputados de 31/5/2001. Posteriormente, com o advento da Resolução nº 20, de 2004, a numeração das atribuições da CLP dentro do art. 32 do RICD passou de XVII para XII, com leve alteração redacional ao final do inciso “b”.

5 Funcionamento da Comissão de Legislação Participativa

Tanto o povo brasileiro como a Câmara dos Deputados se beneficiam com a existência da CLP. A sociedade se beneficia desse *locus* permanente de discussão pelo fato de dispor de um mecanismo mais elástico para a sua participação na produção das leis do País e nos debates de relevo nacional, uma vez que não se exige um número mínimo de assinaturas para a apresentação de uma sugestão sobre qualquer uma das possibilidades previstas. Já a Câmara tem no trabalho da CLP mais uma vitrine de sua produção legislativa, de sua função representativa e de seu papel como promotora de cidadania.

Uma sociedade com maior consciência de sua atuação e de sua efetiva condição de participar pode transformar a si mesma e influir na mudança das instituições democráticas. Neste sentido, a CLP pode ser utilizada como ferramenta de formação de cidadania ao atrair para o cenário político os interesses da população, possibilitando que o legislativo reflita, de certa maneira, os anseios nascidos do povo. Aquele Colegiado pode permitir, também, a preparação política do terreno fértil, porém pouco cultivado, da participação popular nas decisões políticas nacionais. A Comissão pode atuar, ainda, como escola de formação de cidadãos, pois as atividades de formulação de sugestões de leis e de acompanhamento de sua tramitação constituem maneiras de oferecer educação democrática e de construir cidadãos com maior senso de responsabilidade e mais confiança nas instituições.

A sociedade organizada pode utilizar-se dos mecanismos criados com a CLP para interferir no poder de agenda política existente no Congresso Nacional. A pressão popular já se mostrou eficiente no Brasil ao pressionar parlamentares e o Poder Executivo para que a Lei da Ficha Limpa, por exemplo, fosse pautada até a sua efetiva promulgação. Assim, uma outra possibilidade aberta com a CLP é a condição de se influir na alteração da agenda de discussão das matérias no âmbito do Legislativo, pois a sociedade é que estaria informando ao legislador aquilo sobre o que acha legítimo haver legislação específica. Com esta reflexão, podem-se ver as peculiaridades do funcionamento daquele colegiado.

5.1 Atribuições

A Comissão de Legislação Participativa exerce as suas atribuições conforme o disposto no art. 32, inciso XII, no art. 119, inciso I e no art. 254, todos do RICD. Além dos dispositivos regimentais, conta com o Regulamento Interno da CLP no que diz respeito às formalizações necessárias às matérias a serem apreciadas e aos critérios de funcionamento da Comissão.

O art. 32 do RICD traz o seguinte campo temático ou área de atividade para a CLP:

XII – Comissão de Legislação Participativa:

- a) sugestões de iniciativa legislativa apresentadas por associações e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil, exceto Partidos Políticos;
- b) pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas na alínea a deste inciso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

Na forma regimental, cabe à CLP a competência para análise e deliberação com respeito às sugestões de iniciativa legislativa apresentadas pelas entidades da sociedade civil elencadas. A Comissão pode também receber pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas dos organismos especificados, bem como de entidades científicas e culturais. Curioso é observar que o Regimento Interno da Casa no inciso I do art. 119 sabiamente resguardou a

possibilidade de a CLP, por meio de sugestões aprovadas, emendar projetos cuja forma de apreciação é conclusiva nas comissões, permitindo a entidades da sociedade civil organizada, de forma similar aos deputados que o fazem individualmente, influir nas matérias em tramitação na Câmara que não têm a obrigatoriedade de ser apreciadas pelo Plenário.

Já o art. 254 do RICD traz o processo de tramitação de sugestões de iniciativa legislativa e prevê ainda, no §4º, que:

As demais formas de participação recebidas pela Comissão de Legislação Participativa serão encaminhadas à Mesa para distribuição à Comissão ou Comissões competentes para o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria, conforme o caso (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006).

A CLP reeditou, em 2011, a cartilha intitulada “O Menor Caminho entre os Interesses da População e a Câmara dos Deputados” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011). Essa publicação esclarece quais entidades podem apresentar sugestões legislativas: organizações não governamentais (ONGs), associações e órgãos de classe, sindicatos, entidades da sociedade civil e órgãos e entidades da administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil. Já os partidos políticos e os organismos internacionais não podem participar do processo.

5.2 Formas de atuação

A CLP apresenta a particularidade de não ter um campo temático específico de atuação. Logo, pode receber sugestões oriundas de entidades da sociedade civil organizada relativas a todo tipo de assunto, sem restrições regimentais explícitas, ao contrário das demais comissões, as quais têm sua área de atuação delimitada pelo RICD. Constitui-se esse um outro desafio para a Comissão, pois desta sua atuação multitemática pode advir, também, um ambiente concorrencial, no caso para com as outras comissões em funcionamento. Logo, a dinâmica dos serviços realizados pela CLP tem de prever sempre a busca de parceria com as outras comissões, em especial nos assuntos em que aquelas detenham a prevalência temática. Tem de ser transmitido às demais comissões o entendimento de que a CLP é somente uma porta de entrada para as diversas sugestões oriundas da sociedade organizada, mas que a discussão do mérito dos temas será sempre realizada nos colegiados que detenham a prevalência regimental sobre os assuntos específicos.

A Comissão detém a prerrogativa de deliberar sobre Sugestões de Requerimento de Audiências Pública que tratem de assuntos por ela apreciados ou não, sendo facultada a palavra, por prazo certo, ao representante legal da entidade ou procurador especificamente designado para defesa de sua sugestão na reunião ordinária correspondente. Há, também, a possibilidade de que nessas audiências públicas qualquer cidadão possa fazer uso da palavra, desde que previamente autorizado pela Presidência da Comissão.

5.3 Processo legislativo específico

O RICD, em conjunto com o Regulamento Interno da Comissão de Legislação Participativa, que fixa normas para a organização dos trabalhos da CLP, aprovado em 17 de dezembro de 2008, fornece a descrição do processo legislativo a ser observado sobre as sugestões apresentadas. Por não ser o escopo precípua deste artigo a descrição em minúcias do processo legislativo daquele órgão (os dispositivos regimentais já foram aqui citados para pesquisa mais aprofundada pelos interessados), opta-se por citar os pontos mais relevantes.

Por força do art. 151, II, "a" do RICD, a tramitação será em regime de prioridade, e todo projeto de lei de autoria da CLP será apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Dessa forma, depois de aprovado pelas comissões temáticas, o projeto é encaminhado à Mesa para ser incluído na Ordem do Dia do Plenário para discussão e votação. Se aprovado, é remetido ao Senado Federal para deliberação. Se emendado naquela Casa, retorna à Câmara para apreciação de emendas. Se aprovado em ambas as Casas, segue à Presidência da República para sanção ou veto, o qual pode ser total ou parcial. Se houver veto, o Congresso Nacional pode rejeitá-lo. Se sancionado, transforma-se em lei e vai à publicação no Diário Oficial da União.

As sugestões, classificadas conforme disposições do Regulamento Interno da CLP, podem ser de propostas de emenda à Constituição, de projeto de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução da Câmara dos Deputados, de projeto de consolidação, de requerimentos, de indicação, de emenda, de requerimento de convocação e de requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito.

As sugestões de projetos de lei complementar e de lei ordinária não podem tratar de matérias cuja iniciativa seja reservada a outro Poder. Assim, são inconstitucionais proposições que incidam sobre assuntos de iniciativa privativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Ministério Público. Estas são transformadas em indicação e encaminhadas à Mesa para envio ao Poder competente. Além disso, assuntos das esferas estadual e municipal não podem ser objeto de lei federal.

As sugestões de proposta de emenda à Constituição, de requerimento para criação de comissão parlamentar de inquérito e de projetos de decreto legislativo, objetivando convocação de plebiscito ou referendo, se aprovados, dependerão da coleta de assinaturas necessárias, conforme previsto nos artigos 201, I e 35 do RICD, além do art. 3º da Lei nº 9.709, de 1998, respectivamente, demandando o apoio de um terço dos membros da Câmara, equivalente a 171 Deputados. A coleta das assinaturas será de responsabilidade da entidade proponente da sugestão, sendo o autor do parecer aprovado seu primeiro signatário.

Um detalhe interessante sobre o processo legislativo específico da CLP diz respeito à perda de sua prerrogativa de apresentar sugestões à Lei Orçamentária Anual (LOA). A Resolução nº 1/2006-CN mudou as regras para a apresentação de emendas pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional ao estabelecer que tais emendas só seriam acolhidas caso se referissem ao campo temático específico da comissão, de acordo com as áreas temáticas delineadas no Capítulo V daquele título legal. Ocorre que a CLP, ainda que sendo multitemática, não abarca uma área temática dentre as definidas na Resolução, o que ocasionou o seu não enquadramento em uma área específica. O Anexo I daquela resolução confirma esta situação ao citar que à CLP não assiste o direito de apresentar emendas. Curioso é que a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal continuou com a prerrogativa por abarcar, também, os direitos humanos, no caso concernentes à área temática *Poderes do Estado e Representação*. Em trabalho monográfico atinente ao tema, Amílcar A. Couto (2007) assim se posicionou:

Tal decisão tende a acarretar grandes prejuízos ao conceito de que desfruta o Parlamento no contexto social, pois, ao excluir um instrumento que, nos últimos anos, dava sinais de contribuição à fixação de uma imagem menos deteriorada, o Congresso Nacional retroage na própria concepção de democracia e reforça a visão difundida na sociedade de que as decisões políticas naquele espaço passam ao largo da preocupação com as expectativas da opinião pública e com o aprimoramento do controle social (COUTO, 2007, p. 40).

Sobre esse assunto, a CLP se manifestou no relatório anual de 2009 no seguinte sentido:

Em reunião realizada no Gabinete da Presidência, foi levado ao conhecimento do Deputado Michel Temer a preocupação em relação à [...], bem como da urgência de reaver a prerrogativa de apresentação de emendas, por esta Comissão, à Lei Orçamentária Anual, retirada desta Comissão em 2006, com a aprovação da Resolução nº 1/2006-CN (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b).

A perda da prerrogativa, por parte da CLP, de apresentar emendas à LOA constitui-se em mais um desafio àquele Colegiado. A possibilidade de a sociedade civil organizada poder interferir nas questões orçamentárias no âmbito federal seria um ganho para a consolidação da democracia participativa no Brasil, ainda mais quando se noticiam os tantos escândalos envolvendo as questões orçamentárias, em que tanto a destinação, bem como a aprovação e a utilização de verbas públicas estão sob a responsabilidade somente de um pequeno número de autoridades governamentais. O que se pode conjecturar é que a sociedade que sugere projetos de lei possa, também, interferir na aprovação dos recursos tendentes à real efetivação dos projetos sugeridos, ou dos temas que acharem mais necessários. Seria esta uma maneira efetiva de o povo participar, também, em uma área de suma importância para a implementação de políticas

públicas neste País, a área orçamentária, sem falar no aprimoramento do controle social sobre os recursos do Estado, e, conseqüentemente, sobre os governantes.

5.4 Mecanismos de participação existentes na Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados disponibiliza alguns canais para promover a aproximação com o público externo. No *site* da CLP, vinculado ao portal corporativo da Casa, encontram-se canais de informação e de interação com os cidadãos, como o Banco de Ideias, o WebCâmara e o Fale Conosco, entre outras possibilidades.

Interessante destacar que, pelo Ato do Presidente da Câmara dos Deputados de 23/3/2011, foi criado um grupo de trabalho destinado a sistematizar instrumentos de participação popular digitais e não digitais da Casa, com o objetivo de promover a modernização e o fortalecimento da participação cidadã no processo de elaboração de leis, bem como uma maior inclusão da Casa na chamada *Internet 2.0*, a qual permite maior interação. As atribuições do grupo de trabalho estariam ligadas, entre outras, à avaliação da eficácia dos canais de participação popular da Câmara dos Deputados; no entanto é de se surpreender que a CLP não tenha sido oficialmente incluída na composição daquele grupo, ainda que o seu coordenador fosse um ex-presidente daquele colegiado. Inquiridos os gestores administrativos daquele Colegiado sobre este ponto, foi dito que a secretária da Comissão teve de negociar com o coordenador do grupo, Deputado Paulo Pimenta, a fim de viabilizar a participação extraoficial naqueles trabalhos de servidor da CLP. Tal situação denota um possível descrédito da Comissão, tendo em vista que ela consiste, por excelência, em um canal privilegiado para favorecer tal participação popular. Também se pode especular que isso seria a indicação de que o interesse da administração da Casa estaria mais vinculado à promoção do uso de ferramentas virtuais, talvez com o fito de atrair a atenção do público jovem por meio das modernidades tecnológicas atualmente disponíveis, em especial com as redes sociais, não importando se para promover a real participação popular ou não.

Uma ferramenta que voltou a ser disponibilizada para toda a Câmara dos Deputados, a partir de 15 de junho de 2011, foi o portal do E-Democracia, o qual possibilita a interação entre a Câmara e a população, com o objetivo de promover e incentivar a participação da sociedade no processo de elaboração das leis do País. Aquele portal virtual oferece variados instrumentos que possibilitam a participação popular como fóruns, bate-papos, *Wikilegis* e, sobretudo, a singular condição de se poder participar da construção de um projeto de lei. Por meio de comunidades legislativas virtuais hospedadas no portal, a população pode participar de debates relacionados a projetos de lei já existentes, como políticas sobre drogas, Sistema Único de Saúde, Estatuto da Juventude, combate ao trabalho escravo, entre outros. Há ainda um “Espaço Livre”, em que o participante pode criar fóruns de discussão com temas de livre escolha e, também, pode interagir em outros fóruns já criados.

O portal E-Democracia ainda não é referenciado no *site* da CLP. Em entrevista semiestruturada realizada com a secretária da CLP e seu substituto, por ocasião de elaboração de trabalho monográfico deste articulista (Reis, 2011), aventou-se a possibilidade de se pleitear o uso da ferramenta a fim de permitir a criação de enquetes em que os cidadãos escolheriam, de forma digital, qual ou quais proposições, dentre as que já estivessem prontas para a ordem do dia do Plenário da Câmara dos Deputados, seriam colocadas, efetivamente, na pauta para votação. Este seria um mecanismo para indicar ao conjunto dos parlamentares, bem como à Mesa Diretora, que determinadas proposições, oriundas da sociedade civil, após o devido trâmite pela CLP, teriam um peso maior devido ao apoio explícito dos cidadãos para que fossem colocadas em votação.

Ao que tudo indica, tal possibilidade – apoio explícito dos cidadãos – já é pretendida ao se citar a apresentação do Projeto de Resolução 68/2011, do Deputado Paulo Pimenta, que prevê rito especial de tramitação para as proposições de iniciativa da sociedade civil, com especial patrocínio popular. Tal proposição especifica que o apoio de cada eleitor poderá ser manifestado por via eletrônica, o que possibilitaria sua inclusão na pauta da Ordem do Dia para apreciação do Plenário, nos termos ali especificados. A título de curiosidade, o mesmo parlamentar é autor do Projeto de Lei 4805/2009, que cria o Cidadão Digital, visando permitir a subscrição de projetos de lei de iniciativa popular por meio de assinaturas eletrônicas. Tais projetos visam aproveitar as facilidades das ferramentas tecnológicas, no intuito de permitir a participação popular direta no parlamento.

5.5 Estatísticas da Comissão de Legislação Participativa

A frase da Deputada Luiza Erundina transcrita no início deste artigo, originalmente disposta na introdução da Cartilha da CLP, de 2001, é motivadora no sentido de se mensurar os resultados obtidos pela Comissão. Passados dez anos de sua criação, pode-se ter uma melhor percepção de sua atuação pela análise das estatísticas.

Os dados disponibilizados a este articulista pela própria Comissão dão conta de que, desde sua criação até o final do ano de 2010, já haviam sido apresentadas 815 sugestões, das quais 331 foram aprovadas, 332 foram rejeitadas, 23 estavam prejudicadas e 50 foram devolvidas. As sugestões restantes encontravam-se em regime de apreciação pela CLP até o final daquele ano. Segundo relatório também apresentado pela Comissão, há 285 entidades devidamente cadastradas pela CLP.

Contudo, até o presente, **somente uma** sugestão de PL chegou ao final do processo legislativo, transformando-se em lei. Trata-se da primeira sugestão apresentada à Comissão, que recebeu a designação de SUG 01/01, posteriormente sendo aprovada no plenário da Comissão e transformando-se no PL nº 5828/2001, proposta pela Associação dos Juizes Federais do Brasil

(Ajufe). A proposta, que versava sobre a informatização do processo judicial e dava outras providências, somente após cinco anos de tramitação é que foi sancionada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 19 de dezembro de 2006, transformando-se na Lei nº 11.419/2006.

A aferição de que só aquela sugestão, até o presente, tenha se tornado lei federal constitui-se um ponto negativo ao se analisar os resultados alcançados pela CLP. E o cenário futuro não é animador. Conforme informações obtidas junto à secretaria daquele colegiado, na atualidade há trinta projetos de leis originários de sugestões recebidas na CLP aguardando a inclusão na Ordem do Dia do Plenário da Casa para serem deliberados.

Tal situação provoca a reflexão sobre se a criação daquela Comissão possibilitou o alcance dos objetivos originalmente delineados no Capítulo 4, como a justificação dada pelo autor daquele projeto de resolução no sentido de que, com a criação da CLP, seria restituída à soberania do cidadão comum a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação. Do mesmo modo, vale questionar se foram confirmadas as expectativas veiculadas pelas palavras da Deputada Luiza Erundina ao justificar o seu voto favorável àquela matéria, dizendo que a criação da Comissão viabilizaria o mecanismo da efetiva participação popular no processo legislativo, assegurando o direito de cidadania política aos brasileiros, o que daria mais qualidade às matérias tramitadas no Congresso Nacional e agilizaria o processo legislativo.

Se o interesse maior da criação daquele colegiado era possibilitar à sociedade civil organizada a condição regimental de influir no regramento jurídico do País por meio de suas sugestões legítimas, a constatação de que tantas proposições já discutidas em todos os colegiados pertinentes e prontas para deliberação no Plenário não são pautadas para votação única e exclusivamente porque a Mesa Diretora não as incluiu na Ordem do Dia faz pensar para que, efetivamente, serviu a CLP nesses dez anos. É triste ler no folheto específico das comemorações dos dez anos da Comissão as estatísticas da CLP referentes à sua primeira década de existência e constatar que lá sequer é citada aquela única sugestão que se transformou em lei efetivamente, talvez para não chamar a atenção para a incongruência entre a quantidade de sugestões já apresentadas e o insignificante número, dentre elas, que se tornou parte da coleção de leis do Brasil.

Sobre esse assunto, a CLP se manifestou no relatório anual de 2009 da seguinte maneira:

Em reunião realizada no Gabinete da Presidência, foi levada ao conhecimento do Deputado Michel Temer a preocupação em relação à necessidade de inclusão, na Ordem do Dia do Plenário, das várias matérias oriundas da CLP que se encontram prontas para esse fim [...] (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009b).

Em entrevista realizada para a consecução do trabalho monográfico já mencionado (Reis, 2011), evidenciou-se a existência de preocupação entre os gestores administrativos e os parlamentares membros da Comissão com o fato de haver um número expressivo de proposições oriundas da CLP que aguardam a vez de entrar na Ordem do Dia do Plenário, o que, de certa forma, posterga – quando não anula – todo o esforço despendido desde o nascedouro de uma sugestão numa associação civil, sua acolhida pela CLP, passando por sua discussão e votação nas diversas comissões pelas quais tramita na Casa até estar pronta para ir ao Plenário.

Ainda assim, pode-se constatar a produtividade dos integrantes da Comissão. Utilizando-se como parâmetro o relatório final da CLP do ano de 2009 (Câmara dos Deputados, 2009b), tendo em vista que o ano de 2010 foi um ano eleitoral, portanto de pouca produção legislativa, especialmente no segundo semestre daquele ano, a CLP realizou 22 reuniões deliberativas, 4 reuniões de eleição, 8 seminários, 2 outros eventos e 29 audiências públicas. Alguns temas tratados em audiências públicas naquele ano demonstram o caráter multitemático da CLP: agentes comunitários de justiça, uso de agrotóxicos, concursos públicos, crimes de tortura, obrigatoriedade de diploma de jornalista para o exercício da profissão, produção de fertilizantes no Brasil, fraternidade e segurança pública, *spreads* bancários, parteiras, consumo excessivo de açúcar, fetos portadores de anencefalia, o cerrado e a caatinga, cotas para estudantes, demitidos no Governo Collor, saúde das mulheres e dos negros, esteticistas, homofobia nas escolas, situação carcerária no Brasil, participação das mulheres nos espaços do poder, territórios Kalungas, produção agroecológica, reformas política e agrária e alimentação como um direito de todos.

No que se refere aos seminários realizados na Comissão, destacam-se: 1ª Conferência Nacional de Comunicação; Cidadania LGBT; Guardas Municipais; Desenvolvimento Sustentável da Bacia do Alto Tocantins; Lei de Execução Penal; Assistência Social; Métodos de Auto-observação; Eutanásia. Como o campo temático das sugestões apresentadas à CLP não é restritivo, logo abarcando as áreas temáticas das outras Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados, a interação na realização de eventos conjuntos em 2009 foi grande, envolvendo várias comissões permanentes ou temporárias da Câmara dos Deputados.

6 Considerações Finais

A questão principal que se colocou neste trabalho foi saber se os objetivos pretendidos quando da criação da CLP foram alcançados. No estágio atual em que aquele Colegiado se encontra, pode-se dizer que seus objetivos foram alcançados em parte.

A CLP demonstra ser um mecanismo eficiente a serviço da Câmara dos Deputados e da sociedade ao contribuir para o exercício da cidadania e para a educação democrática, além de permitir a aproximação entre representados e representantes. A sua atuação também possibilita

o fortalecimento da democracia representativa, bem como do próprio Poder Legislativo, favorecendo o constante aperfeiçoamento das funções legislativa, fiscalizatória e representativa atinentes a esse Poder.

O fato de a CLP poder ser vista como uma concorrente pelos Parlamentares ou pelas demais comissões temáticas da Casa, constitui-se num verdadeiro desafio a ser travado pelos integrantes daquela Comissão, no sentido de demonstrar que, antes de ser um fator concorrencial, ela deve ser vista como uma instância de contribuição para as funções de representação, legislação e fiscalização exercidas pelos Deputados e também como uma parceira na condução do debate dos temas a ela propostos e encaminhados às demais comissões na forma de sugestões aprovadas.

Quanto à perda do poder de sugerir emendas no campo orçamentário, é salutar destacar que o Projeto de Resolução do Congresso Nacional nº 1/2010-CN tenha sido apresentado para sanar esta arbitrariedade, ao prever que a CLP possa apresentar até oito emendas à LOA, no entendimento de que a Comissão, na verdade, abarca todas as áreas temáticas.

Já no que se refere ao quantitativo de proposições que aguardam vez para serem incluídas na Ordem do Dia do Plenário a fim de serem apreciadas, a experiência da Casa demonstra que a pressão parlamentar e a popular exercem um papel importante nas escolhas feitas pela Mesa Diretora. Já foi mencionada a pressão realizada por integrantes daquele colegiado nesse sentido. Também já se fez referência às possibilidades de participação virtual da sociedade, como o E-Democracia, que podem levar um maior número de sugestões oriundas da população a integrar o conjunto de leis do País

Contudo, é de se relevar as palavras do Deputado Michel Temer, então Presidente da Câmara dos Deputados, na introdução da Cartilha da CLP de 2009, quando mencionou que “A existência das instituições representativas formais não basta para a democracia. Para assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o Estado Democrático precisa da participação ampla dos cidadãos em todas as esferas públicas” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009a). Em consonância com essas palavras, é importante que a instituição Câmara dos Deputados reconheça na CLP, efetivamente, a condição de ferramenta patrocinadora da cidadania no País, promotora do próprio Poder Legislativo, da democracia e da proximidade entre eleitos e eleitores.

Por fim, espera-se que os desvios de objetivo aqui delineados não encontrem mais lugar nos anos vindouros. O trabalho da CLP nesses dez anos demonstra o acerto da justificativa de seu idealizador, Deputado Aécio Neves, ao propor sua criação com a expectativa de que ela viesse a ser “a oportunidade real, legítima, e descomplicada de participar nas decisões públicas sobre os rumos da nação” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001b), ao tornar possível traduzir em

proposições legislativas os anseios do povo que, hoje, é convidado a participar da vida democrática brasileira. Assim, a CLP, por ocasião das comemorações de seus primeiros dez anos, constata como desafios para a próxima década de existência a criação de mecanismos que assegurem a participação popular na apreciação das proposições de sua iniciativa nos demais Órgãos da Casa, dando maior celeridade ao processo, e, em especial, a sua consolidação como a porta de entrada da sociedade civil organizada na Câmara dos Deputados, sendo instrumento de viabilização da democracia direta e participativa, conforme previsto na Constituição Cidadã.

Referências

AMORIM, Maria Salete Souza de. **Cidadania e Participação Democrática**. In Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia. UFSC, Florianópolis, Brasil, 25-27 abr. 2007, p. 366-379. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_amorim.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2011.

BENEVIDES, Maria Victória M. **A cidadania Ativa. Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 9 jul. 2011.

BRASIL. **Lei n.º 9.709, de 18 de novembro de 1998**. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1998/lei-9709-18-novembro-1998-352644-norma-pl.html>>. Acesso em: 09 jul. 2011.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas de Eleitorado-Quantitativos**. 2010. Disponível em: <http://www.tse.gov.br/hotSites/estatistica2010/Est_eleitorado/quantitativo.html>. Acesso em: 27 jul. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Democracia Republicana e Participativa**. Novos Estudos Cebrap, 71, mar. 2005, p. 77-91. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2004/04-85DemocraciaRepublicana_Participativa-CEBRAP.pdf>. Acesso em 19 jul. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **O menor caminho entre os interessados da população e a Câmara dos Deputados**. 3. ed. (Série ação parlamentar - n. 396) Edições Câmara, 2009a. 41 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **Cartilha**. (Série ação parlamentar; n. 165). Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001a. 51p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **CLPs nos Estados e Municípios**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/clps-nos-estados-e-municipios>> . Acesso em: 10 jul. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **O menor caminho entre os interessados da população e a Câmara dos Deputados**. 5. ed. (Série ação parlamentar- n. 447) Edições Câmara, 2011. 93 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. **Relatório de Atividades**. 2009b. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/relatorios-de-atividades/CLP%20->

[%20RELATORIO%20DE%20ATIVIDADES%202009.pdf](#)>. Acesso em: 10 jul. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados, de 05 de maio de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001b. p. 18532-18539.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Diário da Câmara dos Deputados, de 31 de maio de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001c. p. 25567-25573.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Fundo Câmara dos Deputados. **Projeto de Regimento Interno 1826**.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 7. ed. CEDI, 2006, Brasília.

COUTO, Amílcar A. **Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados. Participação da Sociedade Civil Organizada na Elaboração das Leis Orçamentárias Anuais de 2002 a 2006**. 2007. Monografia. 69f. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/862/legislacao_participativa_couto.pdf?sequence=1> Acesso em 26 jul. 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 5. ed. rev. ampl. e atual. 2002.

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo Adão. **Comissão de Legislação Participativa: A Construção da Democracia Deliberacionista**. 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1710>>. Acesso em: 12 jul. 2011.

GALANTE, Elisa H. L. **Participação Popular no Processo Legislativo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004. Disponível em: <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/03.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2011.

HENRIQUE, Ana Lúcia. **Confiança e Democracia: aspectos de uma instável união estável**. E-Legis – Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, n. 4. Brasília, jun. 2010. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/e-legis/index.php/e-legis/article/view/37/41>>. Acesso em: 08 ago. 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. Petições - Um dos Direitos Fundamentais dos Cidadãos Europeus. 2011. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?language=PT&id=49>>. Acesso em 19 jul. 2011.

REIS, Marcos. **Gestão Estratégica na Área Legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília, 2011. Monografia, Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/6226/reis_gestao_estrategica.pdf?sequence=1>. Acesso em: 3 out. 2011. 94p.

SANTOS, Luiz Cláudio Alves dos. **A Iniciativa Popular das Leis**. E-Legis, nº 901, p.05-09, 2º semestre, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1770>>. Acesso em 21 jul. 2011.

VERSÃO Consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (Tratado de Lisboa). **Jornal Oficial da União Europeia**. C 115/47. 9/5/2008. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:PT:PDF>>. Acesso em: 11 jul. 2011.

Artigo recebido em: 24/08/2011

Artigo aceito para publicação em: 12/10/2011



COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: A LIMITAÇÃO DOS PODERES E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Osmar de Oliveira Aguiar¹

Resumo: Neste artigo, parte-se da análise do conceito das Comissões Parlamentares de Inquérito- CPIs no âmbito do Poder Legislativo e da limitação de suas atribuições à luz da legislação, doutrina e jurisprudência do Brasil. Para isso, é feito um estudo histórico e doutrinário do chamado “poder de investigação próprio das autoridades judiciais”, conferido pela Constituição Federal às CPIs, para se avaliar como as limitações formais e materiais aos poderes desses colegiados têm como objetivo garantir a defesa dos direitos fundamentais dos cidadãos. Assim, os poderes das CPIs restringem-se ao campo da indagação probatória, em sintonia com as atribuições de cada poder e em respeito às liberdades individuais.

Palavras-chave : Ciência Política. Poder Legislativo. Direitos Fundamentais. Comissão Parlamentar de Inquérito.

Abstract: This article examines the concept of Parliamentary Commissions of Inquiry- CPIs in the Legislative Power and the limitation of their powers under the legislation, doctrine and jurisprudence in Brazil. For this, we study of the legislation, doctrine and jurisprudence about the "power of judicial investigation itself, " conferred by the Constitution to Congressional investigations, to assess how the procedural and substantive limitations on the powers of these boards are intended to safeguard the rights fundamental rights of citizens. Thus, the powers of CPIs are restricted to the field of inquiry evidence, in line with the tasks of each power and respect for individual liberties.

Keywords: Political Science. Legislative Power. Fundamental Rights. Parliamentary Comissions of Inquiry.

¹ Especialista em Processo Legislativo. Analista Legislativo e Assessor da Liderança do PDT (osmar.aguiar@camara.gov.br)

1 Introdução

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI foram criadas com o propósito inicial de realizar investigações de circunstâncias determinadas, partindo do pressuposto de que a função do poder do Legislativo não se restringe à simples elaboração de leis, mas também à fiscalização de sua execução, respeitados os direitos individuais dos cidadãos.

A difusão frequente pela grande mídia sobre o tema fez com que a sigla CPI virasse sinônimo de qualquer tipo de investigação, não sendo incomum o seu uso, num exemplo típico de impropriedade vocabular, para substituir outros termos como investigação, sindicância, apuração. Ao longo do tempo, até mesmo em razão da multiplicidade de comissões e da falsa expectativa gerada, o trabalho das CPIs caiu em descrédito junto à chamada “opinião pública”. Essa falsa expectativa é, não raro, produto do desconhecimento acerca dos limites de poderes de uma comissão parlamentar de inquérito, tanto por parte da população como dos agentes políticos.

A Constituição Federal de 1988 em seu art. 58, § 3º, ao dispor sobre as CPIs, atribui-lhes o poder de investigação próprio das autoridades judiciais, dispondo ainda que as conclusões de seus trabalhos, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. Apesar disso, a prática cotidiana das CPIs tem demonstrado o abuso desse poder investigatório, por meio de atitudes como a prisão de depoentes e suspeitos, a quebra dos sigilos bancário, de dados e telefônico, tudo sem autorização legal.

Por isso, o presente trabalho tem como objetivo avaliar como os limites materiais dos poderes das comissões parlamentares de inquérito visam a garantir o exercício dos direitos fundamentais do cidadão, a partir de fontes como a legislação, a doutrina e a jurisprudência sobre o assunto. A análise será feita a partir da comparação e confronto dessas fontes.

2 A função das comissões parlamentares de inquérito

As CPIs são uma projeção orgânica do Poder Legislativo, com o propósito de exercer a função fiscalizatória de fato determinado, relacionado a atos de improbidade. Esse fato, por sua vez, não se resume a situações de interesse de outro membro da CPI, mas de interesse público (BULOS, 2011).

Nesse sentido, uma comissão parlamentar de inquérito (CPI) não pode ser fruto da deliberação de vozes isoladas, pois o mister fiscalizatório não pertence ao parlamentar, individualmente tomado, mas sim ao corpo legislativo. Por essa mesma razão, há que se avaliar o papel dessas comissões no que diz respeito ao Estado Democrático de Direito para que não se

tornem instrumento de negação dos direitos fundamentais e de outros valores e bens constitucionais (SCHIER, 2005).

A partir de então, as comissões parlamentares de inquérito espalharam-se por toda a Europa, aperfeiçoando-se e consolidando-se como um instrumento político de que dispunha o Parlamento para controlar e fiscalizar os desvios de finalidade do Poder Executivo (SCHIER, 2005).

No Brasil, a primeira Constituição não previa o instituto da CPI, até mesmo porque o regime de governo vigente tinha um caráter personalístico que impedia qualquer tipo de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. A mesma justificativa serve para a omissão na Constituição de 1891. Somente na Constituição de 1934 é que houve a previsão expressa das comissões parlamentares de inquérito, ainda que restritas ao âmbito da Câmara dos Deputados (BULOS, 2001).

No entanto, foi com o advento da Lei nº 1.579/52 que se esclareceram, ainda que timidamente, os limites dos poderes das comissões parlamentares de inquérito, deixando evidente o caráter investigativo dos trabalhos das CPIs. Parte dessa lei foi recepcionada pelas Constituições vindouras e continua sendo, até os dias de hoje, uma referência infraconstitucional acerca do assunto.

Com a Constituição de 1988, rompeu-se aquela tradição do Direito Constitucional que estabelecia apenas a investigação de fato determinado. Às CPIs foram conferidos os poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Com isso, a tarefa fiscalizatória do Poder Legislativo foi fortalecida e as CPIs, por conseguinte, ganharam prestígio como instrumentos de controle do Poder Executivo, nas funções de informar, esclarecer, apontar ao Poder Judiciário os equívocos, abusos e delitos cometidos contra a coisa pública (BULOS, 2001).

3 Limitação dos Poderes

A Constituição de 1988, no § 3º do art. 58, estabeleceu a forma e o funcionamento das CPIs, bem como os limites dos poderes e do objeto a ser investigado, quando determinou que estas terão poderes próprios de autoridade judicial para a investigação de fato determinado por prazo certo. Nesse sentido, o texto constitucional deixou explícita a necessidade de delimitação do campo de atuação do inquérito parlamentar (SCHIER, 2005).

De acordo com Santos (2004), essa restrição, além de impedir que os membros das CPIs extravasem os limites da atuação parlamentar, tem como propósito a necessidade de impor um freio à ação do poder do Estado diante da exigência de garantias individuais e coletivas já consagradas inclusive no texto constitucional. Trata-se, em outras palavras, de uma forma de preservar as liberdades públicas, necessárias ao exercício pleno da democracia.

Nesse sentido, a função fiscalizatória do Poder Legislativo não pode querer alcançar todo e qualquer segmento da sociedade, ao mesmo tempo, com um poder irrestrito, difuso e genérico, sob pena de transformar as investigações em perseguições políticas, devassas e desrespeito aos direitos fundamentais. Assim tem sido o entendimento da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, conforme MS 23.452-1/RJ, da lavra do Ministro Celso de Mello, cujos trechos estão transcritos abaixo:

OS PODERES DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO, EMBORA AMPLOS, NÃO SÃO ILIMITADOS E NEM ABSOLUTOS. - Nenhum dos Poderes da República está acima da Constituição. No regime político que consagra o Estado democrático de direito, os atos emanados de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, quando praticados com desrespeito à Lei Fundamental, submetem-se ao controle jurisdicional (CF, art. 5º, XXXV). As Comissões Parlamentares de Inquérito não têm mais poderes do que aqueles que lhes são outorgados pela Constituição e pelas leis da República. É essencial reconhecer que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses e na forma que a Carta Política estabelecer (STF - MS n. 23.452/RJ. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 12/05/2000 p. 0020)

Entende-se, portanto, que as comissões parlamentares de inquérito, quando usam os poderes investigativos próprios de autoridade judicial, não são detentoras do poder de julgamento ou de cautela conferidos originariamente ao Poder Judiciário, mas apenas de indagação probatória, ou aqueles eminentemente necessários à instrução processual penal.

Assim, compreende-se que a definição dos poderes de investigação estabelecida pela Constituição Federal para as CPIs, como aqueles “próprios das autoridades judiciais”, deve ser analisada com cautela, pois tais poderes não outorgam a essas comissões qualquer competência para praticar atos jurisdicionais, função própria e exclusiva do Judiciário. A invasão dessa competência constitui um atentado ao princípio da separação de poderes, conforme nos ensina a jurisprudência do STF:

Nenhum outro Poder da República poderá desempenhar idênticas atribuições, porque existem assuntos em que os tribunais hão de ter não somente a última palavra, mas logo a primeira palavra. Eis aí o monopólio do juiz, que impede que a autoridades administrativas, legislativas, bem como aquelas que têm ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, pratiquem atos afetos à esfera de competência material da magistratura (STF - MS n. 23.452/RJ. Relator: Min. Celso de Mello. DJ: 12/05/2000 p. 0020)

Segundo Frota (2006, p. 110), “os poderes das CPIs se inspiram nos poderes instrutórios confiados aos juízos criminais pelo art. 156, 2ª parte, do Código de Processo Penal, cujos comandos, de modo subsidiário, regem a atuação das comissões parlamentares”. Quanto à limitação dos poderes das comissões parlamentares de inquérito por influência do princípio da reserva de jurisdição, vale ressaltar que esse princípio, atribui aos órgãos jurisdicionais a exclusividade, o conhecimento e exame de determinadas matérias, mormente aquelas

relacionadas aos direitos e garantias fundamentais, retirando de outros órgãos e poderes estatais as suas apreciações. É esse o entendimento do STF, no julgamento do MS 23.452 e no MS 23.454, cujos trechos estão transcritos *in litteris*:

POSTULADO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE JURISDIÇÃO: UM TEMA AINDA PENDENTE DE DEFINIÇÃO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. O postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito de explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja eventualmente atribuído o exercício de "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais". A cláusula constitucional da reserva de jurisdição - que incide sobre determinadas matérias, como a busca domiciliar (CF, art. 5º, XI), a interceptação telefônica (CF, art. 5º, XII) e a decretação da prisão de qualquer pessoa, ressalvada a hipótese de flagrância (CF, art. 5º, LXI) - traduz a noção de que, nesses temas específicos, assiste ao Poder Judiciário, não apenas o direito de proferir a última palavra, mas, sobretudo, a prerrogativa de dizer, desde logo, a primeira palavra, excluindo-se, desse modo, por força e autoridade do que dispõe a própria Constituição, a possibilidade do exercício de iguais atribuições, por parte de quaisquer outros órgãos ou autoridades do Estado. Doutrina (STF – MS 23.454/DF. Relator: Min. Marco Aurélio. DJ: 19/08/1999. P. 008).

Ressalte-se que o princípio constitucional da reserva de jurisdição, embora reconhecido por cinco Juízes do Supremo Tribunal Federal, não foi objeto de consideração por parte dos demais membros daquela Corte, que entenderam suficiente, para efeito de concessão do Mandado de Segurança, a falta de motivação do ato impugnado.

Assim, Canotilho (1988), para a caracterização desse princípio, defende que o postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter à esfera única de decisão dos magistrados a prática de determinados atos, cuja realização, por efeito de verdadeira discriminação material de competência jurisdicional fixada no texto da carta política, somente pode emanar do Juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se tenham eventualmente atribuído poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

4 Os poderes da CPI em confronto com os direitos fundamentais

Para Bulos (2001, p. 60), “o direito de investigar não pode passar por cima das liberdades públicas, o que submeteria as pessoas físicas ou jurídicas a procedimentos esdrúxulos, funcionando inquisitorialmente”. Esse tipo de limitação material, no entanto, é frequentemente violado pelas comissões parlamentares de inquérito. Não são raros os casos de membros da CPI decretando a prisão de depoentes e testemunhas por se calarem diante dos interrogadores, bem como a humilhação de investigados perante o plenário dessas mesmas comissões e da mídia (SANTOS, 2004).

Vale ressaltar que as testemunhas não podem ser compelidas a fornecer provas contra si próprias. Os investigados não podem sofrer buscas e apreensões sem ordem judicial. Logo, os

poderes próprios das autoridades judiciais conferidos pela Constituição às CPIs encontram limitações materiais nos direitos fundamentais, principalmente naqueles insculpidos no art. 5º da Constituição Federal (RAMOS, 2001, *apud* SANDOVAL, 2001).

Nesse sentido, o STF também se pronunciou, a fim de garantir o direito contra a autoincriminação no julgamento do *Habeas Corpus* 79812-SP abaixo transcrito:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - PRIVILÉGIO CONTRA A AUTO-INCRIMINAÇÃO - DIREITO QUE ASSISTE A QUALQUER INDICIADO OU TESTEMUNHA - IMPOSSIBILIDADE DE O PODER PÚBLICO IMPOR MEDIDAS RESTRITIVAS A QUEM EXERCE, REGULARMENTE, ESSA PRERROGATIVA - PEDIDO DE HABEAS CORPUS DEFERIDO. - O privilégio contra a autoincriminação - que é plenamente invocável perante as Comissões Parlamentares de Inquérito - traduz direito público subjetivo assegurado a qualquer pessoa, que, na condição de testemunha, de indiciado ou de réu, deva prestar depoimento perante órgãos do Poder Legislativo, do Poder Executivo ou do Poder Judiciário. - O exercício do direito de permanecer em silêncio não autoriza os órgãos estatais a dispensarem qualquer tratamento que implique restrição à esfera jurídica daquele que regularmente invocou essa prerrogativa fundamental. Precedentes. O direito ao silêncio - enquanto poder jurídico reconhecido a qualquer pessoa relativamente a perguntas cujas respostas possam incriminá-la (*nemo tenetur se detegere*) - impede, quando concretamente exercido, que aquele que o invocou venha, por tal específica razão, a ser preso, ou ameaçado de prisão, pelos agentes ou pelas autoridades do Estado (STF - HC 79.812/SP. Relator: Celso de Melo. Publicado DJ 16/02/2001. p. 021).

Desse modo, para que o Congresso exerça com liberdade o seu direito de investigação deve atentar aos limites da Constituição, com o devido respeito aos direitos do indivíduo, a fim de que este não possa legitimamente contestar a autoridade, natureza, finalidade, matéria ou processo do órgão investigador ou de sua ação (SANDOVAL, 2001). Entretanto, Bulos (2001) alerta que a proteção aos direitos fundamentais e às liberdades públicas não deve servir de manto para práticas ilícitas, arbitrárias e abusivas, razão pela qual a jurisprudência tem considerado que não há direitos e garantias que se revistam de caráter absoluto.

Por isso, a invocação do Estado Democrático de Direito, como suporte para a defesa das liberdades públicas perante às CPIs, tem a finalidade de assegurar aos cidadãos a inviolabilidade de seus direitos e garantias fundamentais já assegurados pela Lei Maior. Em outras palavras: o inquérito parlamentar jamais poderá investigar pessoas sem justificativa, passando por cima dos direitos fundamentais em detrimento das liberdades públicas (BULOS, 2001). Daí, a necessidade de respeito, por parte das comissões parlamentares de inquérito, aos limites formais e materiais a ela impostos pelo ordenamento jurídico, cujo objetivo não é outro senão resguardar os direitos e garantias fundamentais (SCHIER, 2005).

Se, por um lado, as comissões parlamentares de inquérito não podem ultrapassar os limites do poder de inquérito parlamentar, o que colocaria em risco as liberdades públicas consagradas pelo texto constitucional, principalmente no que diz respeito ao direito à intimidade das pessoas, por outro lado, vale ressaltar que, no sistema constitucional brasileiro, não há

direitos nem garantias que se revistam de caráter absoluto, de onde insurge o princípio da convivência de liberdades, pelo qual nenhuma prerrogativa pode ser exercida de modo danoso à ordem pública (BULOS, 2001).

Por isso, o Supremo Tribunal Federal decidiu que os sigilos bancário, fiscal e telefônico, mesmo representando projeções específicas do direito à intimidade, não se revelam oponíveis às CPIs, já que o ato que decreta a sua criação constitui poder inerente à competência dos órgãos de investigação parlamentar. É este o conteúdo da então polêmica decisão do Ministro Celso de Melo no MS 23.452-1/RJ:

A QUEBRA DO SIGILO CONSTITUI PODER INERENTE À COMPETÊNCIA INVESTIGATÓRIA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO. - O sigilo bancário, o sigilo fiscal e o sigilo telefônico (sigilo este que incide sobre os dados/registros telefônicos e que não se identifica com a inviolabilidade das comunicações telefônicas) - ainda que representem projeções específicas do direito à intimidade, fundado no art. 5º, X, da Carta Política - não se revelam oponíveis, em nosso sistema jurídico, às Comissões Parlamentares de Inquérito, eis que o ato que lhes decreta a quebra traduz natural derivação dos poderes de investigação que foram conferidos, pela própria Constituição da República, aos órgãos de investigação parlamentar. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no entanto, para decretarem, legitimamente, por autoridade própria, a quebra do sigilo bancário, do sigilo fiscal e/ou do sigilo telefônico, relativamente a pessoas por elas investigadas, devem demonstrar, a partir de meros indícios, a existência concreta de causa provável que legitime a medida excepcional (ruptura da esfera de intimidade de quem se acha sob investigação), justificando a necessidade de sua efetivação no procedimento de ampla investigação dos fatos determinados que deram causa à instauração do inquérito parlamentar, sem prejuízo de ulterior controle jurisdicional dos atos em referência (CF, art. 5º, XXXV). - As deliberações de qualquer Comissão Parlamentar de Inquérito, à semelhança do que também ocorre com as decisões judiciais (RTJ 140/514), quando destituídas de motivação, mostram-se írritas e despojadas de eficácia jurídica, pois nenhuma medida restritiva de direitos pode ser adotada pelo Poder Público, sem que o ato que a decreta seja adequadamente fundamentado pela autoridade estatal (STF -MS 23.452-1/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DF: 16/09/1999. Precedente citado: MS 23.454, de 19/08/1999).

Diante disso, a fundamentação passa a ser essencial para a garantia da quebra dos sigilos fiscal, telefônico e bancário. Logo, uma conclusão pode ser adiantada dessa decisão da Suprema Corte: mediante decisão fundamentada, à luz do princípio constitucional da motivação (art. 93, IX) e com o acatamento das demais formalidades legais, as CPIs podem determinar, validamente, e por autoridade própria, sem a necessidade de autorização judicial, a quebra dos sigilos fiscal, bancário e telefônico, este último referente ao registro de ligações passadas. Vale ressaltar, entretanto, que as chamadas interceptações telefônicas, gravações telefônicas e clandestinas não se incluem nessa lista de sigilos, até mesmo por conta da reserva constitucional de jurisdição (BULOS, 2001).

Nessa mesma linha, Frota (2006), partindo dos fundamentos do direito público na investigação da vida privada, levanta a necessidade de se saber até onde podem as CPIs, sem prévia autorização judicial, imiscuir-se na esfera privada, respeitando o ordenamento jurídico,

em particular o Direito legislado, a começar pela Constituição da República. Para ele, cabe às CPIs pautarem-se pela reverência tanto ao princípio da supremacia do interesse público quanto ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, caberá ao direito à intimidade, emoldado pela Teoria dos Círculos Concêntricos da vida privada de Heinrich Henkel, divulgada no Brasil por Paulo José Costa Jr., o papel de fiel da balança, a definir onde o princípio da supremacia do interesse público cede passo ao princípio da dignidade da pessoa humana, em que momento os poderes de investigação de autoridade judicial penal das CPIs passarão a ser mitigados, a fim de se resguardar o direito à vida privada. Essa teoria, segundo ele, oferece a solução de permeio, apta a proteger o cerne da vida privada sem desnaturar os poderes de investigação da CPI (FROTA, 2006).

De acordo com a Teoria dos Círculos Concêntricos, a esfera privada em sentido amplo contempla em si três círculos concêntricos: o círculo da vida privada em sentido estrito, o círculo da intimidade e o círculo do segredo. São camadas dentro de camadas. O círculo do segredo se insere no círculo da intimidade, o qual, por sua vez, encarta-se no círculo da vida privada em sentido estrito (COSTA Jr, 1995).

No círculo da vida privada, em sentido estrito, repousa a crosta da esfera privada, a extremidade da vida particular, mas perceptível ao observador externo e menos reveladora da personalidade de cada um. Essa primeira circunvolução serve de palco a relações interpessoais, superficiais, exemplificadas pelas amizades que se adstringem ao coleguismo. No círculo da vida privada em sentido estrito, perfilam o sigilo patrimonial (GARCIA, 2005 *apud* FROTA, 2006), compartilhamento cativo dos sigilos fiscal, financeiro (este, subgênero cuja espécie notória é o sigilo bancário) e correlatos. Também aí se assenta o sigilo de dados de comunicação, exemplificado pelos dados cadastrais de usuários de telefonia fixa e móvel, assim como pelos registros de chamadas telefônicas (FROTA, 2005).

A segunda circunferência propicia incursão ao âmago do mundo privado, no qual se permeia a intimidade, núcleo ocupado pelos relacionamentos familiares e amizades próximas, caixa de ressonância para as idiosincrasias do ser humano (FROTA, 2006). É nesse campo que floresce a dimensão espiritual da existência humana, desdobrada nas informações confidenciais compartilhadas com familiares e amigos próximos (sigilo familiar) e com profissionais que têm contato com a intimidade de outrem por força da atividade exercida (sigilo profissional), muitas vezes desveladas no espaço domiciliar, endereço residencial ou profissional, permanente ou provisório (sigilo domiciliar) e, nesse caso, relacionadas à inviolabilidade do domicílio, conforme inc. XI do art. 5º da CF 88 (SAMPAIO, 1988). No círculo íntimo também se agasalha o sigilo do conteúdo de quaisquer comunicações privadas (incluindo a telemática, epistolar, telegráfica, radioelétrica, telefônica e informática), mesmo se aludirem a questões públicas (FROTA, 2006).

Para Frota (2006), é na raiz do íntimo que se aloja o orbe do segredo, melhor reduto para a pessoa natural estar só, livre para expandir a vertente espiritual de sua existência. É nele que se projeta a alma humana em sua essência e se planteia a imagem mais autêntica de alguém, adstrita a diários e pensamentos ou unicamente desvelada à seleta porção de pessoas colhidas de sua intimidade. Nesse sentido, as CPIs, *sponte própria*, ou seja, sem a intervenção judicial, têm a liberdade de atuação tão-somente na epiderme da privacidade, restringindo-se a tocar o privado não-íntimo. A intervenção na esfera da intimidade e do segredo está incluída na reserva jurisdicional.

Logo, trata-se de uma argumentação razoável para justificar o poder de investigação próprio de autoridade judicial, no que diz respeito à quebra dos sigilos bancário, fiscal, de dados cadastrais e registros telefônicos de pessoas físicas. Assim, limitados à membrana exterior da privacidade, destilados de viés íntimo, os poderes de investigação das CPIs se veem escorados em escasso aparato de medidas assecuratórias (FROTA, 2006).

5 Considerações finais

A limitação material dos poderes das comissões parlamentares de inquérito não representa simplesmente um freio à atuação parlamentar e tampouco é resultado de mera distribuição de funções na divisão dos poderes. Mais do que isso, essa contenção é a garantia estabelecida pelo ordenamento jurídico para a proteção das liberdades públicas e dos direitos fundamentais.

Destarte, as atividades investigativas do inquérito parlamentar visam à instrução processual no âmbito de competência do Congresso Nacional ou das assembleias estaduais ou Câmara de Vereadores, conforme o caso. Mesmo assim, essa instrução processual não pode alcançar medidas acautelatórias, em face da reserva constitucional de jurisdição.

É que a Constituição da República, ao outorgar às Comissões Parlamentares de Inquérito "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais" claramente delimitou a natureza de suas atribuições institucionais, restringindo-as, unicamente, ao campo da indagação probatória, com absoluta exclusão de quaisquer outras prerrogativas que se incluem, ordinariamente, na esfera de competência dos magistrados e Tribunais.

Assim, enquanto projeção orgânica do Poder Legislativo da União, as CPIs nada mais são senão a longa manus do próprio Congresso Nacional ou das Casas que o compõem, sujeitando-se, por conseguinte, ao controle jurisdicional originário do Supremo Tribunal Federal.

Esse controle por parte do Judiciário não contraria o princípio da separação dos poderes, já que a essência do postulado da divisão funcional do poder vem da necessidade de conter os excessos dos órgãos que compõem o aparelho de Estado. Além disso, essa limitação material

representa a preservação das liberdades do cidadão e constitui o meio mais adequado para tornar efetivos e reais os direitos e garantias proclamados pela Constituição.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: 1988**. 23 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004. 80 p. (Série textos básicos; n. 34).

BULOS, Uadi Lamego. **Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática**. São Paulo: Saraiva, 2001. 340 p.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 3ed. 1998.

COSTA Jr, Paulo José da. **Direito de Estar só: tutela penal da intimidade**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 36.

FROTA, Hidemberg Alves da. **Os limites aos poderes de investigação das Comissões Parlamentares de Inquérito em face do direito à intimidade**. In: Revista de direito constitucional e internacional, v. 14n. 54, p. 108-138 jan/mar. 2006.

SAMPAIO, José Adércio Leite. **Direito à intimidade e à vida privada: uma visão jurídica da sexualidade, da família, da comunicação e informações pessoais, da vida e da morte**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **Do inquérito parlamentar**. Rio de Janeiro: Fundação, FGV, 1964.

SANDOVAL, Ovídio Rocha Barros. **CPI ao pé da letra**. Campinas: Millenium Editora, 2001. 238 p.

SANTOS, Margaret de Oliveira Valle dos. **Comissões Parlamentares de Inquérito e violações ao direito fundamental à privacidade: o papel do estado democrático de direito na garantia dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. 284 p.

SCHIER, Paulo Ricardo. **Comissões Parlamentares de Inquérito: e o conceito de fato determinado**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 203 p. SILVA, Francisco Rodrigues da. **CPIs federais estaduais municipais: poderes e limitações**. 3. ed., rev., ampl. e atual. Recife: Bagaço, 2001. 352 p.

Artigo recebido em: 29/03/2012

Artigo aceito para publicação em: 18/05/2012



DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS E APLICABILIDADE IMEDIATA

Marilene Carneiro Matos¹

Resumo: Estuda os fundamentos da garantia da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais, nos termos propostos pelo § 1º do art. 5º da Constituição Federal. Aborda a questão da garantia, analisando seu alcance e efeitos, bem como possíveis exceções e circunstâncias, com o objetivo de lançar uma contribuição sobre tema tão relevante e de especial interesse para o Poder Legislativo, muitas vezes questionado por supostas omissões na sua função de legislar no tocante aos direitos fundamentais. Discorre acerca das principais posições doutrinárias, bem como a visão da Corte Constitucional quanto ao alcance da garantia.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Características; Aplicabilidade Imediata; efetividade; correntes doutrinárias.

Abstract: Studies the foundations of the security of immediate applicability of fundamental rights, as proposed by § 1º of Art. 5 of the Federal Constitution. Addresses the question of the scope of the warranty, considering its scope and effects as well as possible exceptions and circumstances.

Keywords: Fundamental Rights; Features; Immediate applicability; effectiveness; doctrines.

1 Introdução

O presente trabalho originou-se dos estudos desenvolvidos por Grupo de Pesquisa e Extensão – GPE da Câmara dos Deputados que, ao estudar a colisão de direitos fundamentais, por via de consequência, adentrou nas características desses direitos e garantias, concedendo à característica da aplicabilidade imediata, prevista pelo § 1º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, análise mais aprofundada, justamente, pelas discussões e perplexidades que gera.

Por meio de análise doutrinária e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – STF, buscou-se aferir o alcance e significado do enunciado constitucionalmente previsto, o qual

¹ Assessora Jurídica da Quarta-Secretaria da Câmara dos Deputados, Advogada graduada pela UnB, especialista em Processo Civil pelo IDP - Instituto Brasiliense de Direito Público (marilene.matos@camara.gov.br)

dispõe textualmente que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988).

O estudo visou compatibilizar o dispositivo do § 1º do art. 5º, em uma interpretação harmônica, com as normas constitucionais que preveem o Mandado de Injunção “sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”, bem como a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, cabível sempre que ocorrer a “inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional”.

À primeira vista, em análise superficial, há a ideia de que o constituinte originário, com a redação dada ao § 1º do art. 5º, tencionou dar a máxima efetividade aos direitos fundamentais, em toda e qualquer circunstância. Entrementes, na prática, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais enseja inúmeras dúvidas e contradições. Além do que, como mencionado, persistem dúvidas no tocante à harmonização de tal dispositivo com o Mandado de Injunção e com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão.

Entre os direitos fundamentais, distinguem-se os de caráter negativo ou de liberdade, que impõem uma abstenção ou um “não fazer” do Estado, daqueles de caráter positivo ou prestacional do ente estatal.

Dessa forma, considerando-se que a Constituição de 1988 consagrou um considerável catálogo de direitos de índole positiva, ao tempo em que o aparato estatal não logrou acompanhar todo o rol de direitos em políticas públicas, como pensar a efetivação dos direitos fundamentais conciliando o nobre dispositivo do parágrafo primeiro do artigo 5º com a realidade fática dos recursos escassos e com o respeito à separação de Poderes?

O presente estudo visa a focar os direitos fundamentais sob o aspecto da efetividade, que nada mais é que a aptidão para produzir efeitos, para mudar a realidade fática. A seu turno, a efetividade se relaciona de forma umbilical com a judicialização das normas constitucionais ou seu cumprimento forçado, por intermédio de uma ordem judicial.

Sem a pretensão de esgotar o tema, objeto de preocupação de diversos outros estudiosos, o trabalho pretende lançar um novo olhar, uma nova contribuição para melhor compreender o assunto, mormente, por tratar-se de tema de extremo interesse para o Poder Legislativo, muitas vezes questionado diante de omissões legislativas, às quais, por sua vez, geram questionamentos acerca do alcance do mencionado § 1º do art. 5º da Constituição, bem como ante os instrumentos do Mandado de Injunção e da ADIN por omissão.

2 Da Aplicabilidade Imediata dos Direitos Fundamentais

Os direitos fundamentais são garantias que visam a preservar a dignidade da pessoa humana e, por isso, se revestem de características que lhes são atribuídas de forma mais ou menos consensual pela doutrina e pela maioria das cartas políticas, tais como, a universalidade,

o caráter absoluto, a constitucionalização, a historicidade, a inalienabilidade, a indisponibilidade, a vinculação aos Poderes Públicos, bem como a aplicabilidade imediata, esta última, objeto do presente estudo.

A Constituição brasileira dispõe, no § 1º do art. 5º, que “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”, ou seja, via de regra, as garantias que configuram direitos fundamentais não dependem de atuação legislativa, visto que a própria Carta Política lhes assegura a imediata aplicabilidade. Isso porque, nos termos consagrados pelo art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana é considerada como fundamento próprio da República Federativa do Brasil. Tal valor é vetor de aplicação de toda a Carta Constitucional, motivo pelo qual a efetividade dos direitos fundamentais não poderia ser deixada à mercê da vontade legiferante no que se refere à sua aplicação.

Nesse sentido, pensou-se em conferir aplicabilidade imediata às normas garantidoras de direitos fundamentais como um mecanismo passível de evitar que tais direitos pudessem tornar-se “letra morta”, em caso de omissão legislativa. Diante da necessidade de ultrapassar-se um Estado de Direito meramente formal, concretizando-se realmente as garantias de direitos fundamentais, achou por bem o legislador constituinte originário deferir-lhe a característica da aplicabilidade imediata.

Tal preocupação adveio, em parte, da experiência histórica, que mostrou a gravidade de que podem se revestir situações em que os direitos fundamentais dependem da regulamentação legislativa ordinária. Exemplo dos efeitos maléficos de tal situação pode ser visualizado na experiência Alemã, com a Constituição vigente à época em que prevaleceu o nazismo, que ignorou todas as garantias previstas pela Constituição de Weimar. Tal fato possibilitou a implantação do regime totalitário de 1933. Tamanha distorção foi corrigida, *a posteriori*, pela Constituição de 1949, a qual apregoou que os direitos fundamentais eram de aplicabilidade imediata.

Além da desastrosa experiência alemã, passou a vigorar, de forma mais ou menos generalizada pelas Constituições, o entendimento de que os direitos fundamentais decorriam diretamente do poder constituinte originário, que por sua relevância e prevalência não deveriam depender da atuação do legislador ordinário. Nesse diapasão, após a tragédia alemã, várias outras Constituições passaram a garantir a aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais, entre as quais se podem exemplificar: a Constituição Espanhola, no art. 33; a Constituição Portuguesa, no artigo 18, bem como a Constituição Brasileira de 1988, no já mencionado § 1º do art. 5º.

Ressalte-se que a Constituição Federal de 1988 se inspirou na Constituição da República Portuguesa de 1976 (art.18, ??1), a qual, a seu turno, imitou a Lei Fundamental de Bonn, de 1949, bem como na Constituição Espanhola, para instituir a garantia da aplicabilidade imediata em termos semelhantes ao atualmente disposto no §1º do art. 5º.

A característica da aplicabilidade imediata dos Direitos Fundamentais é de suma importância, porque preserva e garante a dignidade da pessoa humana, a qual configura um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Nesses limites, seria desprovido de razoabilidade entender-se que os direitos e garantias fundamentais devem depender para sua concretude de amoldar-se às prescrições legislativas, ao contrário, a lei ordinária é que se deve adaptar às prescrições de direitos fundamentais. Assim, normas que consagrem direitos fundamentais não devem ser consideradas apenas normas matrizes de outras normas, visto que têm o condão de regular diretamente relações jurídicas.

Ao não se conferir efetividade a normas de direitos fundamentais, poder-se-ia incorrer na falta de efetividade das normas constitucionais, as quais, no pensamento do publicista francês Louis Favoreu *in* Silva (2007, p.600), não são direito, “por se tratar de um texto demasiado vago, excessivamente geral, que carece de força normativa e que não tem nenhuma densidade enquanto norma”.

Nessa linha, para que se concretize um estado social democrata, faz-se imperioso reconhecer a judiciabilidade dos direitos fundamentais, passíveis, por si só, de gerar direito subjetivo e proteção judicial. Portanto, o texto constitucional não se configura mera carta de intenções e não se limita a ditar direitos de forma objetiva. Por essa razão, o próprio texto constitucional prevê remédios jurídicos protetores da efetivação dos direitos fundamentais, entre os quais se pode exemplificar, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, o Mandado de Injunção, o Mandado de Segurança, o *Habeas Corpus* e o *Habeas Data*.

Considerando que às normas consagradoras de direitos fundamentais foram conferidas máxima efetividade, os magistrados não só têm a possibilidade, mas também o dever de aplicar diretamente as normas de direitos fundamentais para decidir casos concretos que sejam submetidos às suas decisões, sem depender, para tanto, da existência de lei ordinária.

3 Aplicabilidade imediata – Separação de Poderes e Discricionariedade Administrativa

Na visão de Alexy (2008, p.186), os direitos fundamentais dividem-se em três categorias: direitos a algo, liberdades e competências. As liberdades constituem-se em opções de conduta que o legislador deixa a cargo dos indivíduos; competências é a capacidade que o administrado tem de modificar posição jurídica; os direitos a algo, classificação que mais interessa ao nosso estudo, são ações positivas e negativas a que o Estado se obriga na concretização dos direitos fundamentais.

Assim, as prestações negativas ou abstenções do Estado poderiam ser exemplificadas como o não impedimento por parte do ente estatal de ações não proibidas dos cidadãos, não modificação de propriedades e situações jurídicas. Em outra mão, os direitos positivos, ou direitos prestacionais, subdividem-se em prestações fáticas e normativas, relacionando-se às ações que o Estado se deve obrigar para concretizar determinado direito fundamental.

Para Alexy (2008), os direitos subjetivos prestacionais equivalem a uma relação trivalente entre um titular de direito fundamental, o Estado e uma ação positiva por parte do aparato Estatal. Há um direito subjetivo do indivíduo frente ao Estado e um dever do Estado de realizar a prestação correspondente ao direito.

O doutrinador comunga da ideia da maioria da doutrina constitucional, no sentido de que os direitos fundamentais, dada sua importância, não podem ser deixados ao livre arbítrio do legislador ordinário. Para essa linha de pensamento, antes de subordinarem-se os direitos fundamentais à legislação ordinária, esta última é que se deve nortear pelos direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Esse é também o entendimento esposado por Bandeira de Mello (1981, p.245) que, discorrendo acerca dos direitos fundamentais e sua aplicabilidade, aduz que a lei não pode superar a Constituição em força, a despeito da imprecisão e da maior fluidez dos seus conceitos.

Muito embora se admita que o direito sofra a influência da cláusula restritiva desse direito consubstanciada na reserva do possível – daquilo que o indivíduo possa razoavelmente exigir da sociedade – isso não implica na ineficácia do direito e sim que ele está sujeito à ponderação na sua aplicação.

A despeito da corrente doutrinária que nega o caráter de subjetividade aos direitos fundamentais sociais, da qual se exemplifica Barroso (2001, p.104), há fortes argumentos para conferir-se positividade jurídica aos direitos fundamentais, sendo esse o pensamento de Canotilho (2002), para quem as normas programáticas são dotadas de positividade jurídica. Segundo o constitucionalista:

a positividade é dotada de eficácia vinculativa à medida em que implica vinculação permanente do legislador à sua realização; vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores e, por último, vinculação negativa dos poderes públicos, no sentido de que os atos que as contrariem deverão ser censurados por inconstitucionalidade. (CANOTILHO, 2002, p.1102-1103)

Inegável que a interpretação que melhor se coaduna com um estado social de direito é a que reconhece aos direitos fundamentais, a despeito do seu caráter programático, autêntica natureza de direito público subjetivo. Com efeito, os direitos fundamentais possuem todas as características indispensáveis à sua subjetivação, tais como, estar positivados em norma jurídica, corresponder a cada um deles deveres correlatos para sua implementação, bem como existirem remédios jurídicos constitucionais que exijam suas concretizações. Tais direitos detêm, portanto, positividade, normatividade e justiciabilidade. Nessa linha, entende-se que as normas programáticas são dotadas de positividade jurídica, que segundo o autor:

essa positividade é dotada de eficácia vinculativa na medida em que implica vinculação permanente do legislador à sua realização; vinculação positiva de todos os órgãos concretizadores e, por último, vinculação negativa dos

poderes públicos, no sentido de que os atos que as contrariem deverão ser censurados por inconstitucionalidade (CANOTILHO, 2002, p.90).

A aplicabilidade imediata obriga que as normas de direitos fundamentais sejam efetivadas pelos Poderes Públicos, independente de intervenção legislativa, ou seja, a Administração e o Judiciário estão obrigados a concretizá-las. Quando se trata da atuação judicial, o assunto relaciona-se com a questão da integração da norma pelo juiz, ou ativismo judicial. Isso porque, constituindo o direito fundamental norma aberta, de caráter princiológico, a sua aplicação prática enseja a integração pelo julgador. Há, portanto, uma séria questão envolvendo os limites da integração prática da norma pelo juiz, em cotejo com a separação de poderes e até mesmo com a discricionariedade administrativa quanto à execução de políticas públicas.

Ao entender-se que toda e qualquer norma de direito fundamental tem a característica da aplicabilidade imediata, é inegável que o juiz agirá como elemento integrador na realidade concreta, esta muita mais rica e complexa do que a previsão abstrata da norma. As críticas norteiam-se por um conceito estrito de uma separação rígida de poderes, que na prática não se observa, ao atribuir ao juiz conduta de estar assumindo o papel de legislador.

Em sua atividade integradora, quando da aplicação de direitos fundamentais, não há que se falar em transformação do juiz em legislador. Atente-se que, quando o julgador profere uma decisão integratória, ele não está legislando ante a ausência dos atributos básicos da lei: generalidade, abstração e universalidade. A decisão do juiz refere-se a um caso concreto a ele submetido.

Ademais, nunca é excessivo lembrar que as decisões judiciais são objetos de inúmeros controles: contraditório, ampla defesa, bem como eventuais recursos cabíveis. Assim é quase impossível que decisão judicial quanto à matéria de direitos fundamentais revista-se de arbitrariedade.

Oportuno realçar, também, que a decisão judicial integradora do direito fundamental não pode inovar a ordem jurídica. Embora se deva extrair da norma o máximo possível de significados, não é dado ao aplicador criar situações não albergadas pela norma. Dessa forma, o julgador utiliza-se de elementos não textuais para integração da norma. Nesse sentido, afigurando-se uma norma de direito fundamental de conteúdo aberto, cuja pormenorização não foi levada a efeito pelo legislador ordinário, ante a disposição do § 1º do art. 5º, o juiz está legitimado a utilizar-se das diversas técnicas interpretativas que lhe permitam extrair o significado da norma.

Há que se atentar também que, além dos controles das partes envolvidas e dos recursos processuais, todas as decisões judiciais devem ser fundamentadas, obrigando o julgador a pormenorizar as razões do seu convencimento. Assim sendo, o juiz terá que

demonstrar em que se baseou sua decisão, a qual não poderá prescindir da razoabilidade, para ser considerada válida. No dizer de Moro(2001):

O desenvolvimento e a efetivação judicial das normas constitucionais, por mais vagas que sejam, estarão legitimados caso o juiz logre demonstrar a consistência de sua atividade. Se assim o fizer, não se coloca em questão o argumento democrático. Este exige apenas, conforme visto, a reserva de consistência (MORO, 2001, p.89).

Em outra mão, o Juiz, ao proferir decisão integradora da lacuna legislativa, não se suprime de fazê-lo, respeitando os demais direitos constitucionalmente assegurados, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, bem como violar a garantia essencial de direitos eventualmente colidentes.

Vê-se, dessa forma, que à atuação judicial impõe-se uma série de limites, os quais impedem que seja ultrapassada a discricionariedade, aberta pelo legislador constitucional ao tratar de direitos fundamentais. A par dos limites que são impostos à decisão judicial integradora, deve ser observado o limite mínimo do conteúdo do direito fundamental que a Constituição consagrou ao indivíduo. Tal limite mínimo adstringe-se à dignidade humana e ao mínimo vital.

No que tange à questão da discricionariedade administrativa para dar execução a políticas públicas, há diversas considerações que merecem ser levadas em conta. Em primeiro lugar, há que se considerar os diversos princípios constitucionais a que se submete a Administração Pública. Segundo o art. 37 da Carta, são eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Afigura-se inegável que a Administração Pública se submete aos ditames constitucionais, incluída a máxima efetividade que Carta Constitucional deferiu aos direitos fundamentais.

Nesses lindes, o Poder Executivo submete-se aos ditames estabelecidos pela Constituição de 1988. Nessa linha, até mesmo a alocação de recursos financeiros mediante o orçamento público deverá ser compatibilizada com a máxima efetividade possível dos direitos fundamentais, além de qualquer outra atividade desenvolvida pela Administração Pública. Trata-se de dever jurídico imposto à Administração, cujo descumprimento é passível de ensejar o controle jurisdicional, mediante os remédios estabelecidos pelas leis e pela Constituição. (BONTEMPO, 2005).

Dessa forma, a discricionariedade administrativa encontra limites nos objetivos consagrados pela própria Constituição Federal. Considerando-se que os direitos fundamentais constituem vetor de realização da dignidade humana, a atividade administrativa há que se pautar na concretização desses direitos. Quando atuar de forma diferente, será passível de correção pelas vias judiciais.

Com efeito, oportuno ressaltar o conceito de discricionariedade para Bandeira de Mello (1998):

a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente. (MELLO, 1998, p.48)

Conclui-se, dessa forma, que a discricionariedade para execução de políticas públicas tendentes a realizar direitos fundamentais cabíveis ao administrador é mínima. Dessa maneira, a Administração pode decidir a forma pela qual as políticas serão executadas, mas nunca se tais políticas serão realizadas ou não.

No que toca ao tema, cumpre trazer à baila a lição de Frischeisen (2000), no sentido de que:

A Constituição Federal Brasileira de 1988 estabelece não só os direitos sociais (arts. 6º e 7º em especial), mas também, as linhas gerais (políticas públicas) pelas quais os administradores devem se pautar para garantir o efetivo exercício de tais direitos (as normas constitucionais da ordem social). (...) Nesse contexto constitucional, que implica também a renovação das práticas políticas, o administrador está vinculado às políticas públicas estabelecidas na Constituição Federal; a sua omissão é passível de responsabilização, e sua margem de discricionariedade é mínima, não contemplando o não fazer (FRISCHEINSEN, 2000, P.58-59)

Portanto, outra conclusão não resta senão a de que a supremacia da Constituição obriga o Poder Executivo a realizar as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais albergados pela ordem constitucional.

4 Manifestações do STF

O STF, em suas decisões, de forma geral, tem deferido aos direitos e garantias fundamentais a aplicação imediata, o que fez de forma expressa, quando do julgamento do RE 136.753 (impenhorabilidade da pequena propriedade rural trabalhada pela família), bem como por ocasião do julgamento da Extradicação 986, e do MI 712 – Direito de Greve dos Servidores Públicos.

Assim, a título exemplificativo, o Pretório Excelso tem dado o mesmo entendimento com relação ao direito de igualdade, por ocasião dos seguintes julgamentos: MI 58; RE-AgR 345.598; HC 95.009; MS 26.690 e RE 590.409.

Da mesma forma o STF tem se pronunciado em relação a diversos outros direitos fundamentais, tais como: à intimidade (HC 71.373), à liberdade de expressão (RE 460.880), à inviolabilidade do domicílio (ADPF 130), ao direito de o estrangeiro impetrar habeas corpus (HC 72391-QO), ao direito de os presos terem preservadas suas integridades físicas (MS

25382), à razoável duração do processo (HC 91986), à saúde (STA-Agr 171), bem como à educação (RE 163231).

No que tange a direitos configuradores de prestações positivas do Estado, tais como os direitos sociais e econômicos, o STF, por ocasião do julgamento do RE-AgR 436.996, no qual se discutia o direito à educação, manifestou-se nos seguintes termos:

A educação infantil, por qualificar-se como direito fundamental de toda criança, não se expõe, em seu processo de concretização, a avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, nem se subordina a razões de puro pragmatismo governamental. [...]

Embora resida, **primariamente**, nos Poderes Legislativo e Executivo, **a prerrogativa** de formular e executar políticas públicas, **revela-se possível**, no entanto, **ao Poder Judiciário**, determinar, **ainda** que em bases excepcionais, **especialmente** nas hipóteses de políticas públicas **definidas pela própria** Constituição, **sejam estas implementadas** pelos órgãos estatais inadimplentes, **cuja omissão** - por importar **em descumprimento** dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório - **mostra-se apta a comprometer** a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais **impregnados** de estatura constitucional. [negrito conforme original]. (RE 436.996)

Vê-se, assim, que a Corte Constitucional inclina-se a reconhecer a aplicabilidade imediata aos direitos fundamentais de forma geral. Quando se trata de direitos que impliquem numa prestação do Estado, embora com ressalvas, também o STF tem admitido que o particular possa recorrer ao Judiciário diante de situações configuradoras de lesão.

5 Correntes Doutrinárias

Muito embora o enunciado contido no § 1º do art. 5º da Constituição pareça, à primeira vista, conciso e cristalino, seu alcance e significado ainda suscitam diversas dúvidas, sendo objeto de inúmeras discussões.

A despeito dos questionamentos que a aplicabilidade imediata tem provocado, entende-se que a Constituição Federal impôs um respeito aos direitos e garantias fundamentais no momento presente. É consenso também que a aplicabilidade imediata leva ao fato de que os direitos e garantias fundamentais não dependem necessariamente da atuação do Legislativo ou do Executivo. A questão que se coloca é saber se em toda e qualquer circunstância e em que medida se aplica o enunciado constante do § 1º do art. 5º da Carta Constitucional. Há diversos posicionamentos relativos ao assunto.

Ferreira Filho (1998) entende que o mencionado § 1º do art. 5º da CF não tem o condão de alterar a “natureza” das coisas, ou seja, que nem toda norma de direito fundamental tem aplicabilidade imediata. O constitucionalista embasa seu entendimento na previsão normativa do Mandado de Injunção (art. 5º, LXXI) e na ADIN por omissão (art. 103, § 2º). Tais

remédios jurídicos constituiriam sintomas de que o constituinte originário já previa que dados direitos fundamentais iriam depender de normatização ordinária.

Nessa linha, para Ferreira Filho (1988), afigura-se impraticável conferir-se aplicabilidade imediata a normas constitucionais que dependam de regulamentação da lei ordinária. Para ele, há normas constitucionais que não são auto-aplicáveis, motivo pelo qual o próprio constituinte inseriu os mecanismos para suprir as omissões legislativas – o Mandado de Injunção e a ADIN por omissão. Assim, o doutrinador distingue as normas autoexecutáveis em duas categorias: “bastantes em si” e “não bastantes em si”.

Em sua argumentação, Ferreira Filho (1988) defende que somente teriam aplicação imediata normas completas, que se bastam. Nessa linha, a função do § 1º do art. 5º seria, em conjunto com o Mandado de Injunção e com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão, “impedir que os direitos fundamentais permaneçam letra morta no texto da Constituição”.

Já a interpretação proposta por Eros Grau (1997) sugere que os direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata em toda e qualquer situação, independentemente da atuação legislativa ou administrativa. Tal interpretação atribui ao § 1º do artigo 5º da Constituição força máxima. Deste modo, as normas configuradoras de direitos e garantias fundamentais teriam imediata exequibilidade e máximo alcance, a despeito de eventual existência de qualquer lacuna ou até mesmo de referência a uma complementação legislativa. Para o doutrinador:

O dever de aplicação imediata autoriza o Poder Judiciário a suprir, no caso concreto, lacunas (falta de norma legislativa ou medida administrativa) que obstaculizam a exequibilidade imediata de direito ou garantia fundamental; autoriza o Poder Judiciário a ‘inovar o ordenamento jurídico’, a ‘produzir direito’, se necessário for (GRAU, 1997, p. 312-324).

Em outra mão, numa interpretação que se localiza em um meio termo, Celso Ribeiro Bastos (1989) entende que as normas que definem direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata, na medida do possível. Nesse sentido, a aplicabilidade imediata das normas de direitos e garantias fundamentais seria a regra, que teria duas exceções: a) quando a própria Constituição prever a complementação legislativa; b) no caso de a aplicação imediata da garantia importar em transformar o juiz em legislador (BASTOS, 1989, p.392-393).

Acompanhando essa última posição, Silva (1998, p.165) entende que os direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata até onde possam, o que significa dizer que, são efetivos desde que as instituições ofereçam condições para seu atendimento. Nas palavras do doutrinador:

A eficácia e aplicabilidade das normas que contêm os direitos fundamentais dependem muito de seu enunciado, pois se trata de assunto que está em função do direito positivo. A Constituição é expressa sobre o assunto, quando estatui que normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Mas certo é que isso não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a

aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais. Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto que as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma legislação integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas como as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais (SILVA, 1996, p.178-179).

Outra posição é a defendida por Sarlet (1998, p.49), para quem os termos do preceito do § 1º do art. 5º contêm norma de caráter principiológico, ou seja, trata-se de princípio cuja aplicação pressupõe um mandado de otimização. Para ele, aos Poderes Públicos é dado atribuir a máxima eficácia possível aos direitos e garantias fundamentais, visto que o § 1º do art. 5º contém uma presunção de aplicabilidade imediata que somente poderá ser afastada na hipótese de expressa justificativa para tal. Para Sarlet:

(...) os direitos fundamentais possuem, relativamente às demais normas constitucionais, maior aplicabilidade e eficácia, o que, por outro lado (...) não significa que mesmo dentre os direitos fundamentais não possam existir distinções no que concerne à graduação desta aplicabilidade e eficácia, dependendo da forma de positivação, do objeto e da função que cada preceito desempenha (SARLET, 1998, p.49).

Sarlet (1998) adota a concepção de princípio constitucional como mandado de otimização, nos termos defendidos por Robert Alexy, e tenta conciliar duas visões que parecem contraditórias: a de que o § 1º do art. 5º obriga que as normas de direitos e garantias fundamentais tenham aplicabilidade imediata, e a de que ditas normas são aplicadas obedecendo-se a uma graduação, em virtude das características específicas de que se reveste cada direito ou garantia fundamental.

Na concepção brasileira, em termos dogmáticos, o dispositivo do § 1º do art. 5º leva ao entendimento de que normas definidoras de direitos e garantias fundamentais não são meras normas programáticas ou que originam outras normas, ao contrário, geram direitos subjetivos, concretos e autônomos de aplicação direta. Nessa linha, configuram normas de aplicação atual, independentem de critérios de oportunidade e conveniência dos Poderes Públicos. Ademais, constituem normas de estatura superior, por se derivarem da própria Constituição, isto é, contam com a vinculação inafastável e imediata dos Poderes Públicos.

Dessa forma, remanesce o seguinte questionamento: diante do § 1º do art. 5º da CF/88, toda e qualquer norma de direito fundamental tem aplicação imediata sempre e em qualquer situação?

A resposta a essa questão depende de uma determinada análise da conjuntura jurídico-constitucional. Assim, há que se atentar para a norma do inciso LXXI do art. 5º da Carta, a qual apregoa caber o Mandado de Injunção ante a falta de norma regulamentadora passível de tornar inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania. Outra questão é atinente à previsão constitucional do § 2º do art. 103, que prevê a ADIN por omissão.

Ambos os dispositivos, tanto o Mandado de Injunção quanto a Ação Direta de Inconstitucionalidade por omissão levam o intérprete a crer que a própria Constituição brasileira previu a hipótese de normas configuradoras de direitos e garantias fundamentais não serem passíveis de ser concretizadas de forma imediata. Ademais, há normas cuja plenitude de efeitos depende necessariamente de atuação legislativa.

Ressalte-se, entretanto, que, ainda que se trate de preceito de direito fundamental que requeira intervenção legislativa ou condições materiais mínimas, isso não significa que nessa hipótese não incida a aplicabilidade imediata, a qual continua passível de ser invocada para diversas finalidades, entre as quais: declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, anular ato administrativo, bem como anular ou reformar decisão judicial em desacordo com o preceito.

Nessa linha, outra não pode ser a interpretação senão aquela que reza que toda norma de direito constitucional tem eficácia, variando apenas o grau de eficácia.

Acorde com essa interpretação há uma teoria bastante interessante, que entende que todos os direitos fundamentais são constituídos de “feixes de posição”. Para tal teoria, há o direito fundamental completo (ALEXY, 2008)), constituído de diversas posições jurídicas ou “feixes”. Significa dizer que, muito embora determinada posição relativa de um direito fundamental dependa necessariamente de intervenção legislativa, outras posições jurídicas do mesmo direito fundamental são passíveis de contar com a aplicabilidade imediata.

Nesse sentido, a aplicabilidade imediata garante que dada ou dadas posições jurídicas que constituem um direito fundamental sejam concretizadas na atualidade, o que não contradiz a aceção que admite a hipótese de uma outra posição jurídica do mesmo direito não contar com a aplicação imediata por depender de intervenção legislativa. Assim, todos os direitos e garantias fundamentais contam com aplicabilidade imediata ao menos de algumas posições jurídicas, sendo que a aplicabilidade total do direito, com efeito pleno, às vezes dependerá da lei regulamentadora.

Há que se considerar, ainda, que na aplicação dos direitos fundamentais há sempre um juízo de ponderação, ou seja, no dizer de ALEXY (2008):

Os direitos fundamentais, todos eles, quando constitucionalmente consagrados são, por natureza, immanentemente dotados de uma reserva geral de ponderação que tem precisamente aquele sentido: independentemente da

forma e força constitucional que lhes são atribuídas, eles podem ceder perante a maior força ou peso que apresentam, no caso concreto, os direitos, bens, princípios ou interesses de sentido contrário (ALEXY, 2008, p.248-253).

Exemplo concreto bastante emblemático é a colisão que normalmente se observa entre o direito fundamental à intimidade em contraposição à liberdade de expressão. Muito embora o primeiro configure norma de direito fundamental, cuja aplicabilidade imediata é garantida pela própria Constituição Federal, sua aplicação é restringida pelo âmbito de aplicação do direito à intimidade, em um juízo de ponderação.

6 Conclusão

O tema objeto do estudo apresentou-se fascinante e ao mesmo tempo árduo. Apaixonante como é sempre o estudo dos direitos fundamentais, decorrência direta do postulado da dignidade humana. Em outra mão, entender-se o alcance e significado da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais afigurou-se penoso diante das diversas circunstâncias que envolvem o tema, bem como ante a diversidade de posições da doutrina constitucional.

Estudar a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais é antes de tudo entender seu alcance e significado na ordem jurídica e na vida prática. Deste modo, faz-se necessário estudar a aptidão que têm os direitos fundamentais de produzir efeitos na vida prática, mudar a realidade fática, conferir-lhes efetividade.

Com efeito, tal postulado foi instituído ante o temor de incorrer-se em uma neutralização dos direitos fundamentais, caso não se atribuísse a eles a máxima efetividade possível, a exemplo do que ocorreu na República da Alemanha, à época da Constituição nazista. À época, entendeu-se que os direitos fundamentais dependiam da regulamentação do legislador ordinário, que da forma como se encontravam no texto constitucional não tinham qualquer aptidão para produzir efeitos.

Por outro lado, não podem ser desconsiderados diversos fatores que intervêm para que se dê máxima efetividade possível aos direitos fundamentais, tantos jurídicos quanto fáticos. Sem excluir muitos outros possíveis entraves, há que ser harmonizada a aplicabilidade imediata com a separação de poderes, a discricionariedade administrativa, os escassos recursos públicos disponíveis.

Entre as posições doutrinárias que enfrentaram o assunto, há as correntes mais restritivas, que entendem que o postulado contido no § 1º do art. 5º somente se aplica “na medida do possível”, posição defendida por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1988). Para o doutrinador, quando da concretude da aplicabilidade imediata, há que ser respeitada a “natureza das coisas”, ou seja, na sua linha de pensamento, o dispositivo deve ser aplicado na medida do possível.

A par da corrente mais restritiva, Eros Grau (1997) defende que os direitos fundamentais detêm aplicabilidade imediata em toda e qualquer situação, sem exceções, ou seja, o dispositivo do § 1º do art. 5º tem força máxima. Assim, os direitos fundamentais detêm a máxima efetividade e independem da intervenção legislativa ou do Poder Executivo para produzir efeitos. O julgador tem o dever de concretizar o direito fundamental quando decidir casos concretos a ele submetidos.

Um pensamento mais intermediário, defendido por Sarlet (1998), apregoa ser a aplicabilidade um princípio e, como tal, seria de aplicação modulada, ou seja, seus efeitos seriam aplicados segundo as regras aplicáveis aos princípios, na medida do possível, não segundo uma regra do tudo ou nada.

Na visão de Sarlet (1998), os direitos fundamentais devem ser efetivados na máxima medida possível, somente sendo possível aferir o grau de concretização examinando-se cada caso concreto. Não se faz possível, *a priori*, estabelecer que dado direito fundamental seja aplicável, de imediato, em todos os seus possíveis efeitos.

No tocante à posição do STF quanto ao tema, há diversos julgados que refletem sua posição, que tem sido a de dar a aplicabilidade imediata aos princípios fundamentais. Quando se trata de direitos fundamentais, dentre outros, a igualdade, a integridade física do preso, à duração razoável do processo, o Pretório Excelso tem lhes dado máxima efetividade.

Até mesmo no caso de julgados envolvendo os direitos fundamentais denominados “prestacionais”, que abrangem uma posição ativa do ente Estatal, como, a título exemplificativo, o direito à saúde, o STF tem entendido que cabe ao Judiciário conferir-lhe a máxima efetividade possível, determinando, em diversas decisões, que o Estado arque com tratamentos de saúde de pessoas hipossuficientes economicamente.

Nessas hipóteses envolvendo políticas públicas, há o entendimento doutrinário e do STF de que o grau de discricionariedade do ente estatal para instituir políticas públicas é mínimo. Nessa linha, muito embora a Administração, quando no exercício do seu poder discricionário na execução de políticas públicas tenha certa margem de escolha discricionária entre uma política e outra, não tem, em outra mão, a opção de simplesmente não adotar qualquer política pública que seja realizadora de direito fundamental.

Dessa forma, alinhando-se à posição defendida por Sarlet (2008), o estudo conclui que a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais se constitui em um princípio e que, portanto, deve ser efetivado na maior medida possível, à luz de cada caso concreto. Tal interpretação não se coaduna com uma regra de tudo ou nada, como os demais princípios devem ser concretizados segundo um mandado de otimização.

Nessa linha, cabe ao intérprete, em cada caso concreto, atribuir ao direito fundamental a máxima efetividade possível. No entanto, como se trata de um exercício de hermenêutica, a

compatibilização do princípio deve ser feita com escopo em argumentos de ordem lógica e racional.

Dessa forma, o escopo inicial do estudo, de lançar um novo olhar sobre tema tão fascinante e complexo foi alcançado, com as principais posições doutrinárias acerca do assunto, bem como com a forma como a Corte Constitucional tem tratado o tema.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v.2.. São Paulo: Saraiva, 1989,

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2005.

BONTEMPO, Alessandra Gotti. **Direitos sociais: eficácia e acionabilidade à luz da Constituição de 1988**. Curitiba: Juruá, 2005.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estudos sobre direitos fundamentais**. Coimbra: Coimbra, 2004.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A Aplicação Imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n.29, p.35-45, jun.1988.

FRISCHEISEN, Luiza Cristina Fonseca. **Políticas públicas: a responsabilidade do administrador e o ministério público**. São Paulo: Max Limonad, 2000.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Público**, n.57/58, 1981.

MORO, Sergio. **Desenvolvimento e Efetivação Judicial das Normas Constitucionais**. [s/l]: [s/ed] 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**, 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **RE 136.753**, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 13/02/1997, *DJ* de 25/04/1997.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **Ext 986**, rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15/08/2007, *DJ* de 05/10/2007.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **MI 712**, rel. Min. Eros Grau, julgamento em 25/10/2007, *DJ* de 31/10/2008.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **MI 58**, rel. p/ o ac. Min. Celso de Mello, julgamento em 14/12/1990, *DJ* de 19/04/1991;

BRASIL, STF (Primeira Turma), **RE-AgR 345.598**, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 29/06/2005, *DJ* de 19/08/2005;

BRASIL, STF (Segunda Turma), **HC 95.009**, rel. Min. Eros Grau, julgamento em 06/11/2008, *DJe* de 19/12/2008;

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **MS 26.690**, rel. Min. Eros Grau, julgamento em 03/09/2008, *DJe* de 19/12/2008;

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **RE 590.409**, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 26/08/2009, Informativo STF n. 557.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **HC 71.373**, rel. p/ o ac. Min. Marco Aurélio, julgamento em 10/11/1994, *DJ* de 22/11/1996.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **ADPF 130**, rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 30/04/2009, *DJe* de 06/11/2009.

BRASIL, STF (Primeira Turma), **RE 460.880**, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 25/09/2007, *DJe* de 29/02/2008.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **HC 72.391-QO**, rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 08/03/1995, *DJ* de 17/03/1995.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **MS 25.382**, rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15/02/2006, *DJ* de 31/03/2006.

BRASIL, STF (Primeira Turma), **HC 91.986**, rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 11/09/2007, *DJ* de 31/10/2007;

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **STA-Agr 171**, rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 12/12/2007, publicação em 29/02/2008.

BRASIL, STF (Tribunal Pleno), **RE 163.231**, rel. Maurício Corrêa, julgamento em 26/02/1997, *DJ* de 29/06/2001.

BRASIL, STF (Segunda Turma), **RE 436.996 SP**, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Julgamento em 26/10/2005, *DJ* de 07/11/2005.

Artigo recebido em: 13/04/2012

Artigo aceito para publicação em: 25/05/2012



A LENTA EVOLUÇÃO DA GESTÃO DE OBRAS PÚBLICAS NO BRASIL

Romiro Ribeiro¹

Resumo: O artigo aborda a problemática da gestão de obras públicas no Brasil, alvo de recorrentes irregularidades apontadas pelos órgãos de controle e pela imprensa nacional. A pesquisa parte do diagnóstico constante do Relatório “O Retrato do Desperdício no Brasil”, apresentado em novembro de 1995 pela Comissão Temporária do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas custeadas com recursos federais, e busca cotejar os problemas apontados naquele Relatório com as medidas adotadas pelo Governo Federal e pelo Congresso Nacional para aperfeiçoar a gestão de obras públicas. O autor argumenta que as medidas adotadas, conquanto corretas, receberam prioridade, intensidade e abrangência incompatíveis com a magnitude do problema.

Palavras-Chave: Processo orçamentário, gestão de obras públicas; irregularidades; Controle Externo.

Abstract: The article deals with the matter of public construction management in Brazil, which is object of recurrent irregularities noted by the audit institutions and by the domestic media. The research is based on the diagnose from the report “Brazil’s waste portrait”, presented in November of 1995 by the Temporary Commission of the Federal Senate assigned to make an inventory of the unfinished constructions financed with federal resources. The research aims to compare the issues from the former report with the actions adopted by the Federal Government and the National Congress in order to improve the management of public constructions. The author pleads that the government decisions, while correct, have priority, intensity and scope incompatible with the magnitude of the issue.

Keywords: budgetary process; public constructions management; irregularities; external control.

¹ Especialista em Administração Pública e em Processo Legislativo. Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. (romiro.ribeiro@camara.gov.br)

1 Introdução

Existem evidências de que o Governo Federal e o Congresso Nacional adotaram, nos últimos anos, medidas efetivas para melhorar a gestão de obras públicas no Brasil, mas os recorrentes relatos dos órgãos de controle e da mídia sobre irregularidades na contratação e execução desses empreendimentos não deixam dúvidas de que ainda há muito a ser feito.

O Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil, apresentado em novembro de 1995 pela Comissão Temporária do Senado Federal destinada a inventariar as obras inacabadas custeadas com recursos federais, chocou o País ao apontar a existência de 2.214 obras inacabadas com gastos estimados em mais de R\$ 15,00 bilhões.

Recentemente, em dezembro de 2011, a Controladoria-Geral da União (CGU) divulgou contundente relatório de auditoria realizada no Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (Dnocs) revelando prejuízos ao erário da ordem de R\$ 312 milhões na contratação e execução de obras sob a responsabilidade daquela Autarquia.

O que aconteceu em termos de melhoria de gestão de obras públicas nos dezesseis anos que separam o relatório da Comissão Temporária do Senado e o da CGU?

A resposta a essa pergunta não é fácil, pois a identificação de possíveis medidas saneadoras exige análise de questões complexas como restrições fiscais, prioridades políticas e as crônicas deficiências da gestão pública brasileira.

As restrições fiscais impõem limites à liberação de recursos para obras já iniciadas, retardando cronogramas e impactando custos. No que diz respeito às prioridades políticas, o Parlamento e o Poder Executivo são sempre sensíveis às demandas sociais por novos investimentos, incluindo-os nas leis orçamentárias anuais, muitas vezes apenas como “janelas orçamentárias”². Quanto às deficiências crônicas da gestão pública, estas se relacionam, no mais das vezes, à indisponibilidade de recursos humanos, materiais e tecnológicos imprescindíveis aos órgãos responsáveis pela execução dos empreendimentos.

Nada obstante essas dificuldades, este artigo propõe-se a identificar possíveis avanços na gestão de obras públicas, no período considerado, 1995 - 2011.

Para tanto, a pesquisa parte das principais irregularidades apontadas no Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil, de 1995, e também no Relatório da CGU sobre o Dnocs, de 2011, com o objetivo de cotejar os problemas recorrentes neles identificados com as ações efetivamente adotadas pelo Governo, pelo Congresso Nacional ou pelos órgãos de controle para evitar ou reduzir a recorrência das irregularidades e os danos aos cofres públicos.

² Expressão utilizada para designar dotações orçamentárias de valores muito reduzidos ou mesmo simbólicos, em face do custo real dos empreendimentos.

Os relatórios citados, que obtiveram ampla repercussão na mídia nacional, foram escolhidos em razão da necessidade de delimitar o período de análise e, sobretudo, porque ambos os documentos propiciam visão abrangente e fundamentada dos problemas detectados.

Conhecer e tentar compreender o que aconteceu na gestão de obras públicas nos últimos anos e o que foi feito para afastar as causas das irregularidades pode ser de grande interesse para a Administração, notadamente neste momento em que o País planeja investir cerca de R\$ 1,2 trilhão em infraestrutura nos próximos quatro anos, nos termos do Plano Plurianual 2012-2015, aprovado pela Lei nº 12.593, de 2012.

Assim, além desta introdução e da conclusão, a Seção 2 do texto relaciona os principais problemas apontados nos relatórios mencionados como sendo a origem da existência de obras inacabadas. A Seção 3 analisa, após identificar, mediante pesquisa documental, as principais ações e medidas adotadas pelo Parlamento e pelo Poder Executivo para corrigir ou minimizar os problemas apontados.

2 Principais causas de paralisação de obras públicas

2.1 Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil

O Senador Carlos Wilson, Relator da Comissão Temporária do Senado Federal, registrou no Relatório O Retrato do Desperdício no Brasil (1995, p. 19) que, diante de um “quadro caótico, retratado pelas mais de duas mil obras inacabadas em todo o País,” os primeiros sentimentos que assaltaram os membros da Comissão foram de:

[...] espanto e indignação. Espanto pela magnitude do desperdício e indignação pela indiferença e irresponsabilidade com que esse problema vem sendo tratado ao longo do tempo pelas autoridades públicas, principalmente pela não alocação dos recursos orçamentários necessários à sua conclusão, enquanto outras obras são iniciadas.

Revolta-nos, igualmente, verificar que ainda perdura a chamada “cultura política brasileira”, caracterizada pela busca do proveito pessoal em detrimento do interesse público, que resvala para o nepotismo, o empreguismo, o proselitismo, a ineficiência, quando não para a corrupção pura e simples, representada pelo pagamento de comissões, o que leva necessariamente ao superfaturamento das obras.

Causas das irregularidades, segundo o citado Relatório da Comissão Temporária (1995, p. 40-43):

- 1) desordem das finanças públicas;
- 2) processo caótico de elaboração do orçamento; apresentação indiscriminada de emendas;
- 3) não adoção de procedimentos administrativos e legais que permitam e viabilizem a concessão da exploração pela iniciativa privada;
- 4) não exercício a contento pelo Senado Federal de sua atribuição fiscalizadora;
- 5) não aproveitamento pelo Congresso Nacional dos resultados das auditorias realizadas pelo TCU;

- 6) falta de controle verificada em todos os órgãos da União;
- 7) grande disparidade nos preços médios das obras e serviços; superfaturamento;
- 8) atraso nos pagamentos dos serviços prestados nos prazos contratados;
- 9) não fornecimento pelo sistema de contabilidade do Governo Federal das ferramentas necessárias ao planejamento, controle e avaliação; e
- 10) a existência de dotações globais, destinadas à concessão de transferências negociadas, contribuindo para o funcionamento de “esquemas”.

2.2 Relatório de auditoria da CGU sobre o DNOCS

O Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11, elaborado pela CGU sobre o Dnocs, apresenta os resultados de ações de controle de vários anos, sendo as mais recentes relativas às Barragens Figueiredo³ e Congonhas⁴, e a convênios celebrados no âmbito do programa de prevenção em defesa civil. O prejuízo total ao erário apurado pela CGU, após análise das justificativas apresentadas pelos dirigentes da Autarquia, foi de R\$ 312 milhões.

O Dnocs é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional. Criado pela Lei nº 4.229, de 1963, tem sede em Fortaleza (CE), e atua em dez estados. Dentre outros, seu patrimônio é constituído de 327 barragens com capacidade de acumulação de quase 30 bilhões de m³, 39 perímetros irrigados e 14 estações de piscicultura, segundo consta do citado Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11(2011, p. 7).

O Relatório assinala que, nos últimos anos, tem se observado a baixa capacidade operacional da Autarquia, agravada pela falta de reposição do quadro de pessoal, pela capacitação inadequada de seu corpo técnico, bem como pelas estruturas gerenciais deficientes o que atinge a Administração Central e as Coordenadorias-Estaduais, havendo, não raras vezes, falta de interlocução e integração entre essas unidades internas.

A CGU registra, no citado Relatório de Auditoria Especial (2011, p. 234), que a certificação das contas de 2008 a 2010 do Dnocs foi pela irregularidade da gestão e, em que pese tal fato, “a Direção da autarquia pouco tem feito para reverter e/ou melhorar esse cenário”. Em consequência, segundo o órgão de controle, não raras vezes, os projetos deixam de atingir os objetivos propostos, seja quando a execução é direta, seja quando indireta, mediante a celebração de convênios.

[...] as recomendações do Controle Interno não são tratadas de forma efetiva pela Direção da Autarquia. Tem-se recomendado, de forma sistemática, a adoção de medidas corretivas em casos concretos que vão desde apurações de responsabilidade administrativa, à glosa de recursos, anulação/repactuação de contratos, entre outras. Além disso, têm sido propostos ajustes de cunho gerencial com vistas à melhoria de processos e padrões de desempenho. Tal

³ localizada a 15 km da cidade de Alto Santo, no Estado do Ceará

⁴ localizada nos municípios de Grão Mogol e Itacambira, Estado de Minas Gerais

postura da Direção vem ocasionando o agravamento de situações concretas que já poderiam ter sido resolvidas.

Resumidamente, os dirigentes do Dnocs foram instados a avaliar e propor medidas efetivas para o aperfeiçoamento da gestão da entidade, sobretudo no que tange aos métodos de trabalho, à estrutura organizacional, aos controles internos, à capacitação e recomposição dos recursos humanos, tudo com vistas à melhoria do desempenho da área finalística do Dnocs.

3 Medidas adotadas pela administração para aperfeiçoar a gestão de obras públicas no país – 1995 - 2011

3.1 Desordem das finanças públicas

A Comissão Temporária do Senado Federal registrou em seu Relatório (1995, p. 40) que a “desordem das finanças públicas”, cuja consequência era a crônica falta de recursos orçamentários, constituía uma das principais causas da existência de obras inacabadas.

Com efeito, no ano da elaboração daquele Relatório, em 1995, o País estava às voltas com a implantação do Programa de Estabilização Econômica, que ficou conhecido como Plano Real. Em 1995, o Plano alcançava a sua terceira fase de implantação, marcada pela entrada em circulação de uma nova moeda nacional – o Real - que, esperava-se, teria poder aquisitivo estável. Ou seja, o esforço do País era o combate à inflação, considerado prioritário, naquele momento, pelas autoridades governamentais, para ajuste da economia e das contas públicas.

Segundo consta da Exposição de Motivos Interministerial nº 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF, de 30 de junho de 1994, que encaminhou a medida provisória que criou o Real, as três fases do Programa de estabilização compreendiam: **a)** o estabelecimento do equilíbrio das contas do Governo, com o objetivo de eliminar a principal causa da inflação brasileira; **b)** a criação de um padrão estável de valor que denominamos Unidade de Valor - URV; e **c)** a emissão desse padrão de valor como uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável - o Real.

O Balanço dos 12 meses do Plano Real, de 1º de julho de 1995, realizado pelo Ministério da Fazenda, registrou taxa de inflação em torno de 2% ao mês, contra uma taxa ao redor de 50% ao mês, apurada em junho de 1994, o que, para as autoridades econômicas, demonstrava “um sinal incontestável do sucesso do Plano.”

Consta, ainda, do mencionado Balanço, que a queda abrupta da inflação provocou um nítido alívio para o equilíbrio das contas do Governo. A receita líquida do Governo Federal aumentou 11,5% em 1994, elevando a arrecadação de US\$ 56,7 bilhões em 1993, para US\$ 63,2 bilhões em 1994.

De fato, um rápido exame dos principais indicadores econômicos e fiscais do País revela que o País mudou substancialmente com a adoção do Plano Real. O PIB *per capita* subiu

de R\$ 4.441,5 para R\$19.016,4, em 2010.⁵ A inflação anual, medida pelo IPCA, despencou de 2.477,15% em 1993, para 916,46% em 1994, 22,41% em 1995 e 6,50% em 2011.⁶ A taxa de investimento, definida pelo IBGE como uma medida da capacidade produtiva da economia, saiu de 18,3 para 19,5.⁷

Pelo exposto, e embora os recursos para investimentos continuem escassos em razão de restrições fiscais, resta claro que as medidas adotadas pelo Governo e pelo Congresso Nacional no âmbito do Plano de Estabilização Econômica, a partir de 1994, tiveram impacto positivo no ajuste da economia, no combate à inflação, e, portanto, na eliminação das causas primárias da desorganização das contas públicas.

3.2 Processo caótico de elaboração do orçamento no âmbito do Congresso Nacional

Não há como negar que o processo orçamentário no âmbito do Poder Legislativo somente começou a se estruturar com a criação, pela Resolução nº 1, de 17/5/1991, do Congresso Nacional, da comissão mista de orçamentos prevista no § 1º do art. 166 da Carta Magna, ou seja, quase três anos após a promulgação da Constituição.

A referida comissão mista, intitulada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), é o órgão, no âmbito do Congresso Nacional, responsável por examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis relativos ao plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, lei orçamentária anual, créditos adicionais e sobre qualquer emenda apresentada para essas proposições.

Uma das mais importantes inovações instituídas pela Resolução nº 1/1991-CN foi a introdução de critérios e limites a serem observados no âmbito do Congresso Nacional para alterações dos projetos de leis orçamentárias. A consequência imediata dessa decisão foi a redução da discricionariedade dos Parlamentares, das Comissões e das Bancadas para incluir ou cancelar despesas ou para rever as estimativas de receitas constantes dos projetos submetidos ao Congresso Nacional pelo Presidente da República.

Veja-se que a Comissão Temporária do Senado apontou, como evidência de distorção do processo orçamentário, a existência de mais de setenta mil emendas ao projeto de lei do orçamento relativo ao exercício de 1993, o que levava à pulverização de recursos e ao início de novas obras sem o término daquelas já iniciadas.

Realmente, até 1993, não existiam limites ao número de emendas que cada parlamentar ou bancada poderia apresentar ao projeto da lei orçamentária anual (PLOA). Somente com o

⁵ IBGE. Série: SCN55 - Produto Interno Bruto per capita. Sistemas de Contas Nacionais.

⁶ IPEA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>. Acesso em: 23 fev. 2012.

⁷ IBGE. Série: SCN36 - Taxa de Investimento. Sistemas de Contas Nacionais. Taxa de investimento é o resultado da relação entre o valor corrente da formação bruta de capital fixo e o valor corrente do produto interno bruto.

advento da Resolução nº 1, de 2/6/1993, as emendas individuais foram limitadas a cinquenta para cada deputado ou senador, nos termos do art. 16 daquela Resolução.

Além disso, foram instituídos limites para as chamadas emendas coletivas: três para cada comissão permanente do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; uma emenda para grupo de dez parlamentares ou fração, garantindo no mínimo uma emenda para cada partido político; emendas para os parlamentares que representassem um terço da bancada do respectivo estado no Congresso Nacional e totalizassem, no mínimo, cinco subscritores sobre projetos de interesse estadual, podendo cada parlamentar encabeçar até três emendas.

Simultaneamente, o Congresso Nacional instituiu importante instrumento denominado Parecer Preliminar com a finalidade de limitar as hipóteses de alteração das leis orçamentárias (fontes de recursos, programações passíveis de cancelamento, programações protegidas etc.), bem como para ordenar e orientar a atuação dos parlamentares, das comissões e dos relatores.

Observa-se que o Parecer Preliminar adotado no Brasil apresenta características bastante semelhantes à resolução editada anualmente pelo Congresso dos Estados Unidos da América (*Budget Resolution*) também com a finalidade de orientar os parlamentares e as comissões daquela Casa no processo de elaboração da lei orçamentária anual. No caso dos EUA, somente após publicada a Resolução (*Budget Resolution*) os diversos comitês e comissões iniciam as discussões propriamente ditas sobre despesas e receitas da proposta de lei orçamentária anual.

O aperfeiçoamento do processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional continuou com a edição das Resoluções nº 2/1995-CN, 1/2001-CN, nºs 1, 2 e 3/2003-CN, e nº 1/2006-CN, que instituíram novas regras para a estrutura, o funcionamento da CMO e a quantidade de emendas que cada autor pode apresentar ao PLOA.

Entre essas inovações, constantes da Resolução nº 1/2006-CN, destacam-se:

1) desconcentração dos poderes do relator-geral com a criação do relator da receita (art. 30), para segregar a função de alocação (fixação de despesa) da função origem dos recursos (receitas);

2) criação, na CMO, de quatro comitês permanentes para: **a)** avaliar a receita constante do projeto de lei; **b)** avaliar, fiscalizar e controlar a execução orçamentária anual; **c)** verificar a admissibilidade das emendas; e **d)** avaliar as informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves, de acordo com informações prestadas pelo TCU (art. 18);

3) fortalecimento e consolidação do papel do Parecer Preliminar como instrumento ordenador do processo orçamentário (art. 85);

4) definição de critérios objetivos para distribuição de recursos para atendimento das emendas, sejam eles derivados de reestimativas de receitas ou de cancelamento de despesas (arts. 56 e 57);

5) novos quantitativos de emendas individuais, coletivas e de remanejamento (arts. 43, 45, 47 e 49);

6) obrigatoriedade de as bancadas estaduais destinarem recursos para os projetos por elas incluídos nas leis orçamentárias até a conclusão dos empreendimentos (art. 47); e

7) a instituição de mecanismo para fiscalização das obras com indícios de irregularidades graves (arts. 121 a 125 da Resolução nº 1/2006-CN).⁸

Verifica-se, pelas diversas resoluções editadas, que o Congresso Nacional vem tentando introduzir mecanismos que racionalizem o processo orçamentário, evitem a pulverização de recursos e a criação de despesa sem fonte segura de financiamento. Essas medidas, pelo menos no plano normativo, demonstram a preocupação do Parlamento em mudar o quadro “caótico de elaboração orçamentária”, identificado pela Comissão Temporária.

Merece registro, também, o fato de tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal terem reconhecido a necessidade de oferecer aos membros do Parlamento e às suas comissões temáticas assessoramento institucional especializado capaz de subsidiar o debate e a compreensão das complexas matérias orçamentárias, financeiras e de fiscalização submetidas à apreciação do Parlamento.

Nesse sentido, ambas as Casas Congressuais criaram consultorias providas de profissionais recrutados no mercado mediante concurso público de provas e títulos, com perfis adequados e qualificados para as múltiplas atividades nos campos do planejamento governamental, administração, contabilidade, fiscalização, economia, finanças públicas e orçamentos.

Greggianin *et al.* (2011, p. 129) lembra que, até um passado recente, os órgãos de assessoramento técnico ao orçamento limitavam-se ao processamento manual (formulários) das subvenções sociais e à elaboração de relatórios relativos às prestações de contas do presidente da República. Destaca que, na Câmara dos Deputados, o primeiro concurso público para os cargos de “Assessor de Orçamento e Fiscalização Financeira” foi realizado em 1990, com posse dos aprovados em fevereiro de 1991.

3.3. Deficiência da fiscalização pelo Parlamento. Obras com indícios de irregularidades graves. Superfaturamento. Sistemas referenciais de custos.

A Comissão do Senado Federal também apontou como causas da existência de obras inacabadas: **a)** o fato de o Senado Federal não estar exercendo a contento a sua atribuição fiscalizadora e de o Congresso Nacional não estar aproveitando os resultados das auditorias realizadas pelo TCU, **b)** o superfaturamento e a disparidade nos preços das obras. Esses fatores serão analisados em conjunto por estarem relacionados diretamente com a atuação congressual.

As deficiências de fiscalização atribuídas ao Congresso Nacional tiveram repercussão imediata nos trabalhos relativos à apreciação do projeto de lei orçamentária anual. Assim é que,

⁸ Normas sobre fiscalização de obras também constam dos arts. 91 a 97 e 125 da Lei nº 12.465, de 2012

já naquele ano, 1995, a CMO introduziu no Parecer Preliminar relativo ao PLOA de 1996 autorização específica para que os relatores setoriais pudessem cancelar dotações constantes do projeto, caso existissem indícios de irregularidades relatados pelo TCU, conforme se observa do item 14.4 do Parecer Preliminar do PLOA/1996, apresentado pelo deputado Iberê Ferreira e aprovado pela CMO em 16/10/1995.

Segundo o mencionado Parecer Preliminar, naquele ano, as obras que se encontravam paralisadas, mas reuniam condições técnicas para a continuidade, deveriam ser tratadas com prioridade pela CMO para recebimento de recursos na lei orçamentária anual.

Nos anos subsequentes, a preocupação com o acompanhamento da execução de obras tornou-se mais evidente levando o Congresso Nacional a instituir procedimento específico para fiscalização dos empreendimentos constantes da lei orçamentária com vistas a interromper o fluxo financeiro daqueles com indícios de irregularidades graves.

A nova sistemática de controle revelou-se alternativa efetiva para o exercício do Controle Externo, do qual o Congresso Nacional é o titular, nos termos do art. 71 da Constituição. Desde então, a sistemática vem sendo regulamentada e aperfeiçoada pelas sucessivas leis de diretrizes orçamentárias. Para 2012, a matéria está tratada nos arts. 91 a 96 e 125 da Lei nº 12.465, de 2011, e possui, sinteticamente, os seguintes objetivos:

1) paralisar, cautelarmente, os empreendimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades graves capazes de ocasionar prejuízos materialmente relevantes ao erário ou a terceiros, ou que possam ensejar a nulidade de procedimentos licitatórios, ou, ainda, que configurem graves desvios dos princípios a que está submetida a administração pública;

2) oferecer aos membros do Congresso Nacional informações tempestivas e qualificadas para subsidiar o processo de elaboração da lei orçamentária anual; e

3) instituir sistema referencial de custos⁹ para a contratação de obras e serviços de engenharia (SICRO¹⁰ e SINAPI¹¹).

Os indícios de irregularidades graves relatados pelo TCU à CMO devem ser classificados em três modalidades: **a)** recomendação de paralisação (IGP), **b)** recomendação de retenção cautelar (IGR) e **c)** indício que não prejudica a continuidade da obra (IGC), nos termos estabelecidos no § 1º do art. 91 da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO 2012).

Esta gradação das irregularidades tem por objetivo mitigar o critério para paralisação. Em 2011, das 230 fiscalizações realizadas, 27 (11,7%) foram classificadas como IGP, 7 como IGR (3%), 3 (1,3%) encontravam-se, na data do encaminhamento das informações ao

⁹ O sistema referencial de custos foi instituído pelo art. 71 da Lei nº 9.811, de 1999 (LDO 2000), e aperfeiçoado nos anos subsequentes. Atualmente, a matéria está regulamentada no art. 125 da Lei nº 12.465, de 2011.

¹⁰ Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO), desenvolvido pelo DNIT, é mantido atualizado em função das novas tecnologias e métodos construtivos.

¹¹ O Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) é um sistema de pesquisa mensal que informa custos e índices da construção civil. É resultado de trabalhos técnicos conjuntos da CAIXA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, amparados em convênio de cooperação técnica.

Congresso Nacional, sob apreciação do Ministro Relator, e as demais 193 (83,5%) foram classificadas como IGC ou não receberam qualquer ressalva, nos termos constantes do Acórdão 2.877/2011 – TCU – Plenário.

De posse das informações prestadas pelo TCU cabe à CMO, em cumprimento ao art. 95 Lei nº 12.465, de 2011, emitir parecer fundamentado concluindo pela paralisação ou não do empreendimento, após ampla discussão da matéria, inclusive com realização de reuniões técnicas e audiências públicas, estas de caráter obrigatório, caso a decisão seja pela continuidade dos empreendimentos.

À luz do que dispõe o art. 92 da Lei nº 12.465, de 2011 (LDO 2012), a decisão da CMO deve levar em consideração diversos fatores, entre os quais:

- 1) os impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- 2) os riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do empreendimento;
- 3) a motivação social e ambiental do empreendimento;
- 4) o custo da deterioração ou perda das parcelas executadas;
- 5) as despesas necessárias à preservação das instalações e serviços já executados;
- 6) as despesas inerentes à desmobilização e ao posterior retorno às atividades;
- 7) as medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; e
- 8) o custo total e o estágio de execução física e financeira dos contratos, convênios, obras ou parcelas envolvidas.

O rol de condicionantes determinados pelo dispositivo legal revela com nitidez a preocupação do legislador em evitar que os prejuízos decorrentes da paralisação de empreendimentos sejam superiores àqueles aos quais se pretende evitar.

Isso porque a paralisação de obras penaliza a sociedade de várias formas: impede a geração de riquezas econômicas (porto, estrada, ferrovia, refinaria, aeroporto etc.), impõe perdas de bens e serviços já executados, seja por intempéries ou depredações, e aumenta o custo final das obras em virtude da ampliação do prazo de execução, de mobilizações, desmobilizações e encargos financeiros não previstos originalmente.

Consta do Relatório nº 1/2011-COI/CMO, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI), órgão de caráter permanente pertencente à CMO, que a sistemática “tem revelado resultados bastante positivos, como pode ser comprovado pelo elevado número de repactuações, revogações de instrumentos contratuais e instauração de novos procedimentos licitatórios”, sempre com o objetivo de escoimar os vícios inicialmente apontados pelos órgãos de controle.

Releva destacar que a decisão da CMO é de natureza alocativa, isto é, se deve autorizar ou não a execução de dotações orçamentárias, e em nada interfere no trabalho do TCU a quem compete prosseguir com a fiscalização e instaurar os respectivos processos administrativos para apurar eventuais condutas dolosas ou negligentes de agentes públicos ou privados, observado o contraditório, a teor do que dispõe o § 3º do art. 95 da Lei nº 12.465, de 2011:

Art. 95

.....

§ 3º A decisão pela paralisação ou pela continuidade de obras ou serviços com indícios de irregularidades graves, nos termos do § 2º deste artigo, dar-se-á sem prejuízo da continuidade das ações de fiscalização e da apuração de responsabilidades dos gestores que lhes deram causa.

O TCU assinala que nem sempre é possível quantificar os ganhos advindos para a Administração da sistemática de fiscalização de obras públicas, apesar de a Corte de Contas, sempre que possível, e ainda que parcialmente, estimar esses benefícios financeiros, conforme pode ser observado no quadro abaixo. A saber:

Tabela 1 - Benefícios das Fiscalizações de obras públicas

ANO	R\$	Acórdão
2011	2,6 bilhões	Acórdão 2.877/2011 – TCU - Plenário
2010	4,0 bilhões	Acórdão 2.992/2010 – TCU - Plenário
2009	1,3 bilhão	Acórdão 2.252/2009 – TCU - Plenário
2008	2,8 bilhões	Acórdão 2.252/2009 – TCU - Plenário

Fonte: TCU

A criação desse mecanismo de controle pelo Congresso Nacional exigiu adaptações por parte do TCU para atender às novas demandas, inclusive com a criação de unidade especializada para fiscalização de obras (Secretaria de Obras - Secob 1, 2, 3 e 4).

Em 2009, o Tribunal realizou concurso público para o provimento de 128 vagas do cargo de Auditor Federal de Controle Externo e de Técnico Federal de Controle Externo. Dessas vagas, 95 destinavam-se ao cargo de Auditor Federal de Controle Externo (AUFC), especialidade Auditoria de Obras Públicas, conforme consta da p. 73 do Relatório de Gestão relativo ao exercício 2009, do TCU, o que denota a preocupação da Corte com a especialização de seu quadro de auditores.

3.4. Deficiências da gestão de órgãos e entidades

As deficiências apontadas pelos órgãos de controle ora podem ser atribuídas às falhas no planejamento, ora à precariedade e à insuficiência de recursos humanos, materiais, tecnológicos ou mesmo à inadequação de estruturas organizacionais dos órgãos e entidades responsáveis pela contratação e execução das obras públicas.

São exemplos dessas deficiências aquelas ocorrências reveladoras da incapacidade do órgão ou entidade para conduzir processos licitatórios segundo as exigências do estatuto das licitações, da legislação ambiental, e mesmo para fiscalizar a execução dos empreendimentos contratados quanto à conformidade dos serviços e insumos utilizados com aqueles especificados nos projetos.

São abundantes os relatos de contratação e execução de obras com projetos básicos e executivos deficientes ou desatualizados; grande disparidade nos preços médios constantes das planilhas de custos; sobrepreços; superfaturamentos; deficiência de supervisão; ausência de ferramentas tecnológicas que auxiliem o controle e avaliação, carência de pessoal capacitado para realização dos serviços, entre outras.

O caso do Dnocs, cujas contas foram certificadas, pela CGU, como irregulares por anos sucessivos - 2008 a 2010 -, é exemplificativo da natureza das deficiências da gestão, como se observa no excerto abaixo, extraído do Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11, p. 234:

Esses fatos, [...] retratam um diagnóstico grave, [...]. É fundamental que o Ministério da Integração Nacional, enquanto órgão supervisor, adote medidas concretas e efetivas junto ao DNOCS, na medida em que o mesmo, por si só, vem **demonstrando incapacidade gerencial e administrativa** para solucionar os problemas apontados. (negritei)

Para melhor visualizar o problema, tome-se o exemplo da construção da Barragem Congonhas, sob a gestão do Dnocs. A execução desse empreendimento, licitado em 2001, com base em projeto básico elaborado em 2000, até dezembro de 2011, decorridos doze anos, não se iniciou em razão de graves falhas verificadas no projeto básico que embasou o processo licitatório e pela ausência de licenciamento ambiental.

Segundo a CGU, o Projeto Básico sofreu alterações significativas quando da elaboração do Projeto Executivo, tendo como principal causa a necessidade de melhorar a precisão dos estudos hidrológicos, tendo sido gerada nova planta topográfica na escala 1:5.000, 20 vezes superior à utilizada na elaboração do Projeto Básico, 1:100.000.

As principais alterações resultaram no deslocamento do eixo da barragem principal, na necessidade de construção de barragem auxiliar e no rebaixamento da cota do vertedouro, por consequência, da altura e do comprimento da barragem principal.

Além disso, auditoria realizada pelo TCU nesse empreendimento detectou sobrepreço nos valores contratados, o que levou o Dnocs à formalização de aditivo reduzindo o valor contratual, com data base de janeiro/2002, de R\$ 249.722.329,29 para R\$ 164.036.813,19, com redução da ordem de 34,3%, nos termos dos Acórdãos TCU-Plenário n.ºs. 1.774/2004, 2.110/2006 e 1.803/2008.

Consta do Relatório de Auditoria Especial nº 00190.024902/2011-11, da CGU (2011, p. 234) que os dirigentes do Dnocs, instados a se pronunciarem sobre as irregularidades apontadas, informaram que:

[...] considerando os frequentes problemas enfrentados na execução de contratos oriundos do mesmo período [...], e considerando ainda a necessidade de modificação no eixo da barragem principal, dentre outras alterações de projeto, a Direção Geral do DNOCS, após consulta ao Ministro da Integração Nacional, tomou a decisão de rescindir o contrato.

Os fatos relatados pelos órgãos de controle não deixam dúvida quanto às dificuldades enfrentadas pelo Dnocs para planejar, licitar e executar o empreendimento representado pela Barragem Congonhas. No caso, não foram observadas normas específicas do estatuto das licitações, da legislação ambiental e das leis de diretrizes orçamentárias relativamente aos custos referenciais máximos a serem aceitos pela Administração para contratação de obras públicas, com vistas a evitar sobrepreços e superfaturamentos.

Em razão dessa deficiência na gestão, observa-se que, mais de doze anos após a licitação, a execução da obra ainda não foi iniciada, tendo, talvez em consequência dos apontamentos dos órgãos de controle, a direção da Autarquia chegado à conclusão que o contrato deve ser rescindido. Além dos recursos despendidos pela Administração ao longo desses anos na condução do processo, resta evidente a perda para a sociedade que continua sem poder contar com os benefícios da barragem, certamente de grande importância para a região.

Registre-se, todavia, que problemas de gestão não são exclusivos do Dnocs, mas comuns aos órgãos e entidades da administração pública. Veja-se, por exemplo, o caso do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), a quem compete, nos termos da Lei 10.233, de 2001, implementar a política para a administração da infraestrutura no sistema federal de viação, reconhecidamente complexa, dadas as dimensões continentais do Brasil.

Diante de recorrentes problemas identificados na contratação e na execução de obras sob a responsabilidade do Dnit, o TCU realizou auditoria com o objetivo de examinar a adequação dos procedimentos daquela Autarquia para o planejamento geral e para o controle da execução orçamentária e financeira.

Segundo consta do Relatório e do Voto que embasaram o Acórdão 886/2010 – TCU Plenário, as diversas constatações da Unidade Técnica da Corte de Contas expuseram um quadro de deficiência dos procedimentos adotados pelo Dnit relativamente ao planejamento, à organização e ao controle de suas atividades finalísticas.

O Relator do citado processo assinalou, em seu Voto, que o Dnit “não tem informações organizadas e sistematizadas sobre seu estoque de projetos, não havendo relação entre a elaboração dos projetos e a prévia definição das obras que serão executadas.”

Como consequência dessa situação, ainda segundo o Relator, o número de projetos elaborados anualmente excedia em muito a capacidade da autarquia de iniciar novas obras, e,

assim, acumulavam-se projetos que acabavam por se tornar desatualizados, muitas vezes inaproveitáveis.

Consta do citado Relatório e Voto que a gestão inadequada do fluxo de elaboração de projetos e das obras respectivas no âmbito do Dnit gerou desperdício de recursos públicos estimados em cerca de R\$ 237 milhões nos exercícios de 2006 a 2008.

Na mesma linha, Ribeiro (2010, p. 157), ao examinar as irregularidades na fiscalização dos recursos financeiros transferidos pelos órgãos federais para estados, Distrito Federal e municípios por meio de convênios e contratos de repasses apontou as deficiências de controle dos órgãos repassadores como as principais responsáveis pela maioria das irregularidades.

As deficiências de controle dos órgãos repassadores são responsáveis pela maioria das irregularidades. É em razão delas que convênios são assinados com planos de trabalho e projetos inexistentes ou mal elaborados, as análises técnicas são superficiais, as prestações de contas não são analisadas tempestivamente, e o acompanhamento dos empreendimentos é deficiente, o que estimula a ocorrência de outras irregularidades. (Ribeiro, 2010, p. 157)

3.5. Medidas específicas destinadas a melhorar a gestão de obras públicas

Há que se registrar que o Poder Executivo tem adotado medidas efetivas com vistas a aperfeiçoar a gestão de obras públicas. Algumas dessas medidas, pelo caráter inovador, merecem ser destacadas. A saber: **a)** o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, pelo Decreto nº 6.025, de 22/1/2007, **b)** a criação e/ou fortalecimento de carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura, e **c)** o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela Lei nº 12.462, de 5/8/2011.

3.5.1 Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

O PAC, no que diz respeito à execução de obras públicas, caracteriza-se pela coordenação centralizada e pelo sistema de planejamento, monitoramento e gerenciamento intensivos da execução de obras selecionadas.

O Comitê Gestor (CGPAC) é composto pelos ministros da Casa Civil da Presidência da República, do Planejamento e da Fazenda. Há também o Grupo Executivo do PAC (GEPAC), integrado pela Subchefia de Articulação e Monitoramento (Casa Civil), Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (Planejamento), além da Secretaria Nacional do Tesouro e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Fazenda). O GEPAC estabelece metas e acompanha a implementação do Programa.¹²

¹² O Decreto nº 7.470, de 2011, transferiu a coordenação do PAC da Casa Civil/PR para o MPOG. O Decreto nº 7.675, de 2012, criou a Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento no MPOG.

O art. 1º do Decreto nº 6.025, de 2007, estabelece, como objetivos do PAC, entre outros, melhorar a qualidade do gasto público:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, constituído de medidas de estímulo ao investimento privado, **ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura e voltadas à melhoria da qualidade do gasto público** e ao controle da expansão dos gastos correntes no âmbito da Administração Pública Federal. (negritei)

As ações do PAC passaram a ter tratamento prioritário quanto à execução orçamentária e financeira, inclusive não se submetendo a contingenciamentos.¹³ As leis de diretrizes para os orçamentos dos exercícios de 2008, 2009, 2010 e 2011¹⁴ incluíram as despesas do PAC entre as prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal.

Em 2008, foi instituído o Sistema de Monitoramento do Programa de Aceleração do Crescimento – SisPAC, gerido pelo MPOG, nos termos do Decreto nº 6.394, de 2008. O SisPAC iniciou a operação com os módulos de cadastro de empreendimento e de liberação de recursos.

Assim, a Secretaria do PAC, o CGPAC, o GEPAC e o SisPAC constituíram-se em instrumentos efetivos destinados a melhorar a gestão de projetos e assegurar a execução desses empreendimentos nos prazos previstos nos respectivos cronogramas físico-financeiros, mediante ação articulada e coordenada dos órgãos envolvidos.

O Balanço de quatro anos da execução financeira do PAC relativo ao período de 2007 a 2010, dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, Investimentos das estatais e investimentos privados (2011, p. 31), registrou o percentual de 94,1% a realizar até 31/12/2010 – R\$ 619 bilhões, e 85,1% realizados até 31/10/2010 – R\$ 559,6 bilhões.

3.5.2 Criação e/ou fortalecimento de carreiras especializadas nas áreas de gestão governamental, engenharia e infraestrutura

O diagnóstico de que o Estado necessita de profissionais capacitados para gerir os negócios públicos não é novo. Woodrow Wilson, ex-professor de Ciência Política da Universidade de Princeton e, posteriormente, presidente dos Estados Unidos, defendia a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada na base do mérito, para, assim, neutralizar o nepotismo e o favoritismo que dominavam a administração pública norte-americana do século XIX. Wilson acreditava que “o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais” (Saravia, 2006, p. 22)

Bresser Pereira (1998, p. 268), Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), de 1994 a 1998, buscou centrar a nova política de recursos humanos do Governo Federal na priorização do “recrutamento, capacitação e adequação da remuneração dos

¹³ Contingenciamento é a limitação para empenho e pagamento de dotações orçamentárias, normalmente para assegurar o alcance das metas fiscais. Para o exercício de 2009, a Lei nº 12.053, de 2009, determinou que todas as despesas do PAC e seus respectivos restos a pagar não teriam impacto no resultado primário.

¹⁴ Lei nº 11.514, de 13/8/2007, Lei nº 11.768 de 14/8/2008, Lei nº 12.017, de 12/8/2009, Lei nº 12.309, de 9/8/2010.

servidores de nível superior que realizam atividades exclusivas de Estado, fazendo, assim, parte das carreiras de Estado”.

A ideia, segundo Bresser Pereira, era retomar os concursos para essas carreiras e melhorar sua remuneração, assinalando o caráter central que devem ter em um Estado moderno. Caberia a esses profissionais ocuparem “os cargos superiores de todos os setores da administração pública, nos quais são necessários administradores generalistas, administradores financeiros e de controle, e administradores do orçamento e programação econômica”, mediante recrutamento, principalmente, nos cursos de mestrado profissional. (Bresser Pereira, 1998, p. 275)

Mais recentemente, a Lei nº 11.171, de 2005, criou, para exercício no Dnit, a carreira de Infraestrutura de Transportes, composta de cargos de analistas voltados para atividades de planejamento, gerenciamento, pesquisas e estudos, elaboração de projetos, acompanhamento de obras e fiscalização de contratos e convênios, operação e engenharia de tráfego, construção, restauração, manutenção e operação da infraestrutura de transportes federal, rodoviária, ferroviária, portuária e hidroviária.

Na mesma linha, a Medida Provisória nº 389, de 2007, criou a Carreira de Analista de Infraestrutura com o objetivo de recrutar, segundo a Exposição de Motivo nº 00202/2007/MP, “pessoal com alto nível de qualificação para desempenhar as atribuições governamentais ligadas à área de infraestrutura, que é prioritária para o desenvolvimento do país”.

3.5.3 Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)

Ampliar a eficiência nas contratações públicas, aumentar a competitividade entre os licitantes, promover a troca de experiências e de tecnologias, incentivar à inovação tecnológica, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, são os objetivos expressos do RDC, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011.

Conforme dispõe o art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011, o RDC é aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização da Copa das Confederações (2013), Copa do Mundo (2014), e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos (2016), além de obras de infraestrutura e serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais antes referidos.

Entre as inovações do RDC está a possibilidade da contratação integrada para licitações de obras e serviços de engenharia (art. 9º). Nesses casos, a contratação compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

A criação desse novo regime revelou-se bastante polêmica, tendo o Ministério Público da União (MPU) ingressado com a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.655, de 7/9/2011, contra vícios formais e materiais de diversos dispositivos da Lei aprovada. A ação aguarda julgamento do STF.

Para o MPU, a realização de uma única licitação para projeto básico, projeto executivo e execução de obras e serviços de engenharia, prevista para o regime de contratação integrada, fere princípios constitucionais e desvirtua todos os propósitos da licitação, uma vez que o objeto não foi definido de forma clara.

42. A segunda implicação no modelo de empreitada integral adotado pela Lei nº 12.462, ao permitir que se concentrem num mesmo contratante o projeto básico e a execução da obra e/ou serviço, **está no desvirtuamento de todos os propósitos da licitação**, como são aqueles inscritos no art. 37, XXI, da CR. Marçal Justen Filho observa a respeito: (negritei)

Em trabalho anterior, apontamos (RIBEIRO, 2011) os riscos decorrentes do regime de contratação integrada, entre eles o fato de os orçamentos elaborados para orientar o processo licitatório estarem sujeitos a maior grau de imprecisão uma vez que embasados em estudos técnicos e anteprojetos elaborados de forma sintética, expedita ou parametrizada.

Orçamentos elaborados nessas condições costumam levar à definição imprecisa de insumos, serviços e soluções técnicas a serem utilizados, o que traz insegurança aos interessados em participar do certame e aumentam a possibilidade de conflitos entre eles e a Administração.

A imprecisão pode superestimar ou subestimar o orçamento, situação invariavelmente danosa para a Administração. A superestimativa leva ao sobrepreço e ao superfaturamento e a subestimativa ao desequilíbrio econômico e financeiro dos contratos, sendo previsíveis os atrasos nas obras e as dificuldades de cumprimento do contrato por parte do licitante vencedor.

Definir correta e adequadamente o objeto a ser licitado é um princípio básico para a Administração pública. Não é por outra razão que o estatuto das licitações determina - inciso I do § 2º do art. 7º da Lei nº 8.666, de 1993 - que a licitação somente pode ser realizada se houver projeto básico aprovado pela Administração e disponível aos interessados.

O novo regime também inovou ao eliminar a obrigatoriedade da utilização do sistema referencial de custos, previsto no art. 125 da Lei nº 12.465, de 2011, cuja finalidade é evitar que obras semelhantes apresentem disparidades de preços injustificáveis, uma das causas para existência de obras inacabadas, conforme apontou a Comissão Temporária do Senado.

O valor estimado das contratações regidas pelo RDC, segundo o inciso II do § 2º do art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011, agora deve ser calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica.

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada.

[...]

§ 2º No caso de contratação integrada:

[...]

II - o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica; e

Em decorrência deste novo dispositivo legal, que institui novos parâmetros referenciais para os custos das obras realizadas no âmbito do RDC, a utilização dos sistemas SICRO e SINAPI passa a ser facultativa, o que, a nosso ver, representa um retrocesso, pois perde-se a objetividade da orçamentação, ignora-se a experiência acumulada ao longo dos anos na construção desses sistemas e constitui-se em porta aberta para a variabilidade injustificada no valor dos orçamentos de obras públicas.

4 Conclusão

A pesquisa revelou que o Poder Executivo e o Congresso Nacional adotaram, desde 1995, medidas efetivas para eliminar ou minimizar os principais e recorrentes fatores apontados como causas das irregularidades na gestão de obras públicas, conforme registrado nos relatórios o Retrato do Desperdício no Brasil, elaborado pela Comissão Temporária do Senado Federal sobre obras inacabadas, e no Relatório Especial da CGU sobre o Dnocs.

Entre essas medidas, podem-se apontar aquelas adotadas pelo Congresso Nacional para aperfeiçoar o processo de elaboração da lei orçamentária anual com o objetivo de limitar as emendas ao orçamento, a pulverização de recursos e as reestimativas de receitas, além da sistemática por ele instituída para a fiscalização anual de obras com indícios de irregularidades graves.

Tal sistemática de fiscalização de obras, que envolve o planejamento e a articulação da CMO com o TCU e os órgãos gestores, vem se mostrando bastante eficaz para prevenir prejuízos ao erário. Em 2011, por exemplo, o TCU estimou em R\$ 2,6 bilhões os benefícios advindos com as fiscalizações realizadas.

Observa-se, também, que o modelo de gerenciamento intensivo adotado pelo Poder Executivo para as obras incluídas no PAC, aliado à garantia de liberação de recursos financeiros para os empreendimentos, constituem-se em instrumentos poderosos para a celeridade na execução dos serviços contratados e para a superação de entraves.

Do lado da política de recursos humanos, verifica-se que o Governo tem privilegiado a criação e o fortalecimento de carreiras de nível superior voltadas para o aperfeiçoamento da

gestão pública, com a contratação de profissionais com o perfil e formação adequados para atuar nas áreas de infraestrutura e de gestão pública.

Os avanços para aperfeiçoamento da gestão podem ser comprovados com a criação de carreiras de analistas de infraestrutura, ocupadas por profissionais com perfil adequado às demandas do setor. No conjunto, observa-se que o percentual de servidores do Governo Federal com nível superior pulou de 27,9%, em 1996, para 46,5%, em 2011. O percentual de doutores, no período, passou de 0,8% para 9,4%, segundo consta dos Boletins Estatísticos de Pessoal, do MPOG, v. 1 – n. 8 - dez/1996 e vol.17 n.188 - dez/2011.

Por outro lado, anunciado como medida modernizadora das licitações, o RDC chegou carregado de dúvidas em relação aos seus reais benefícios. O novo regime está sendo contestado pelo Ministério Público da União, que ingressou com ação direta de inconstitucionalidade em relação a diversos dispositivos da lei. Entre outros argumentos, o Parquet¹⁵ alega que modelo de contratação integrada, adotado pela Lei nº 12.462, de 2011, ao permitir que se concentrem num mesmo contratante o projeto básico, o projeto executivo e a execução da obra e/ou serviço, desvirtua todos os propósitos da licitação.

Além de dúvidas sobre a constitucionalidade, o RDC também tornou facultativa a utilização dos atuais sistemas referenciais de custos, há muito desenvolvidos, aperfeiçoados e de utilização obrigatória pela Administração para contratação de obras e serviços de engenharia (SICRO/SINAPI). Essa mudança, a nosso ver, representa um retrocesso, pois se perde a objetividade da orçamentação, ignora-se a experiência acumulada ao longo dos anos na construção desses sistemas e constitui-se em porta aberta para a variabilidade injustificada no valor dos orçamentos de obras públicas.

Outros fatores, como as crônicas deficiências do planejamento público, que levam à contratação de obras com projetos desatualizados ou elaborados às pressas, apenas para “não perder os recursos orçamentários”, juntamente com a certeza de impunidade dos responsáveis pela elaboração de projetos ruins, explicam os elevados índices de irregularidades nessa área governamental.

Medidas objetivas como a criação de um sistema informatizado para acompanhar os cronogramas físicos e financeiros das obras contratadas ainda não foram tomadas pelo Governo Federal, apesar de não existirem dúvidas quanto à importância desse instrumento para aperfeiçoar a gestão das obras públicas.¹⁶

Ainda que medidas profiláticas tenham sido adotadas, os recorrentes relatórios de auditoria dos órgãos de controle continuam apontando graves irregularidades na contratação e na execução de obras públicas, como registrado, recentemente (dez/2011), no relatório

¹⁵ *Parquet*, no ramo do Direito, significa Ministério Público ou faz referência a um membro do Ministério Público

¹⁶ O MPOG criou grupo de trabalho com essa finalidade, por meio da Portaria nº 713, de 27/10/2010, mas não se tem notícia dos resultados da iniciativa.

elaborado pela CGU sobre o Dnocs. Este caso evidencia que as falhas na gestão podem estar associadas a questões estruturais, como falta de recursos humanos, materiais e logísticos, imprescindíveis aos órgãos responsáveis pela contratação e execução dos empreendimentos.

Portanto, a lenta melhoria na gestão das obras identificada neste trabalho acaba revelando um lado perverso da administração pública. Por um lado, percebe-se que os fatores que levam à existência de obras inacabadas e ao desperdício de recursos públicos são perfeitamente conhecidos, assim como o são as estratégias para combatê-los. De outro, os dirigentes dos órgãos e entidade não conseguem dar respostas efetivas para a solução de problemas básicos, como incapacidade técnica e operacional, seja em razão de cortes nos respectivos orçamentos de forma alheia à sua vontade, seja porque não obtêm autorização para ampliar ou recompor o quadro de pessoal.

Assim, as ações adotadas pelo Poder Executivo e pelo Congresso Nacional para reduzir as irregularidades na gestão de obras públicas, como identificado ao longo deste trabalho, afiguram-se acertadas e representam passos na direção correta. A prioridade, a intensidade e a abrangência das ações empreendidas, entretanto, revelaram-se aquém do necessário para reduzir substancialmente as ocorrências, diante da magnitude do problema.

Referências

BRASIL. Senado. **O Retrato do Desperdício no Brasil**. Requerimento n. 651, de 1995. Comissão temporária interna do Senado Federal para inventariar as obras não concluídas custeadas pela União e examinar sua situação. Diário do Senado Federal, Brasília, DF, 24 set. 2008, p. 38095 – 38096.

_____. Congresso. **Resolução n. 1, de 1991-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 18/05/1991, p. 6.611.

_____. _____. **Resolução n. 1, de 1993-CN**. Altera a Resolução n. 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 2 - 05/06/1993, p. 5.199.

_____. _____. **Resolução n.2, de 1995-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 18/09/1995, p. 14.349.

_____. _____. **Resolução n.1, de 2001-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 08/10/2001, p. 5.

_____. _____. **Resolução n. 1, de 2003-CN**. Altera o art. 43 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 21/08/2003, p. 5.

_____. _____. **Resolução n. 2 , de 2003-CN**. Dá nova redação ao art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 14/11/2003, p. 4.

_____. _____. **Resolução n. 3, de 2003-CN** de 11 de dezembro de 2003. Da nova redação ao art. 25 da Resolução n. 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - 12/12/2003, p. 1.

_____. _____. **Resolução n. 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF. Seção 1 - Suplemento A - 15/12/2006, p. 2560.

_____. _____. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). **Relatório do Projeto de Lei Orçamentária para 1996**. Brasília, 1995, 42 p.

_____. _____. **Relatório nº 1/COI, de 2011. Com emendas**. Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves – COI/CMO, para atualização do Anexo VI – Subtítulos Relativos a Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves constantes do PL nº 28/2011-CN (PLOA 2012). Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2011/coi/REL-COI-1-2011_com_emendas.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2012.

_____. Ministério Público da União. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.655, de 7/9/2011**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4138546>>. Acesso em: 8 mar. 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão: exercício 2009**. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, Secretaria de Planejamento e Gestão, 2010, 73 p.

_____. _____. **Acórdão n. 0886 – TCU – Plenário**. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulario>>. Acesso em 27 fev. 2012.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Boletim Estatístico Mensal**. Brasília, DF, v. 1 – n. 8, 56 p., dez. 1996.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, DF, v.17, n. 188, 93 p., dez. 2011.

_____. _____. **Exposição de Motivo n. 00202/2007/MP**. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/medidas-provisorias/2007-posteriores-a-emenda-constitucional-no32#content>>. Acesso em: 3 mar 2012.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Especial n. 00190.024902/2011-11**. Brasília, DF, 2011, 251 p. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/AuditoriaeFiscalizacao/AuditoriasEspeciais/index.asp>>. Acesso em: 16 fev. 2012.

_____. Ministério da Fazenda. **Exposição de Motivos Interministerial N. 205/MF/SEPLAN/MJ/MTb/MPS/MS/SAF**. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/realem.asp>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. _____. **Balanco dos 12 meses do Plano Real**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/real/real12.asp>>. Acesso em: 15 fev. 2012.

_____. _____. **Balanco de 4 anos do PAC 2007-2010**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/pac/Pac_1_4.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34. Brasília: ENAP, 1998, 368 p.

GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Z. TAVARES; COSENTINO, José. F.; SANCHES, Osvaldo M.; RIBEIRO, Romiro. **40 anos de Consultoria Legislativa: consultores legislativos e consultores de orçamento**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011. 200 p. – (Série obras comemorativas. Homenagem; n. 1).

RIBEIRO, Romiro. **Orçamento Público Semi-impositivo para Transferências Voluntárias: Diagnóstico, Perspectivas e Proposta de Mudanças**. E-Legis - Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://e legisbr.com/cefor/index.php/e-legis/article/view/30/40>>. Acesso em: 23 maio 2012.

_____. Nota Técnica nº 8, de 13 maio 2011. Licitações. **Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC**. Medida Provisória n. 521, de 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2011/nt08.pdf>>. Acesso em 8 mar. 2012.

SARÁVIA, Enrique. FERRAREZI, Elisabete. **Políticas públicas**, v. 1. SARÁVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) Brasília: ENAP, 2006, 26 p.

Artigo recebido em: 12/03/2012

Artigo aceito para publicação em: 23/05/2012



PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E A PERSPECTIVA FILOSÓFICA DA POLÍTICA

Neivor Schuck¹

Resumo: Reflete sobre a construção de um modelo de democracia fundado na participação política enfatizando a necessidade da educação política do cidadão. A âncora desta forma de organização de poder remete à concepção de democracia participativa. Para analisarmos estes aspectos na realidade brasileira, utilizamos o referencial de três filósofos: Rousseau, que acredita na possibilidade da educação construir um homem com responsabilidade e engajado nas discussões acerca de sua vida prática; Alexis de Tocqueville, que ao escrever a democracia na América, pretende mostrar que é possível viver em um regime democrático que valorize os diferentes de acordo com suas demandas; e Montesquieu, que ao dividir o poder em três partes, acredita no bom funcionamento de um regime democrático fundado no esclarecimento dos cidadãos.

Palavras chave: educação política, poder, democracia, Tocqueville, Montesquieu, Rousseau.

Abstract: Study about the construction of a democracy model based on political participation emphasized the need for political education of citizens. The anchor of this form of organization of power refers to the design of participatory democracy. Three philosophers are considered by thinking about these issues in the Brazilian reality: Rousseau believed in the possibility of education to build a man with responsibility and engaged in discussions about their practical life, Alexis de Tocqueville when he wrote that democracy in America is intended to show that possible to live in a democracy that values differ according to their demands, and Montesquieu that by dividing power into three parts believe the proper functioning of a democratic regime based on the clarification of the citizens.

¹ Professor do GESP/FILOSOFIA, Mestre em Ciências da Religião pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. (neivorschuck@yahoo.com.br)

Keywords: education policy, power, democracy, Tocqueville, Montesquieu, Rousseau.

A vida em sociedade requer expressiva participação dos cidadãos para que possamos chamá-la de democrática. A ideia não é nova e faz parte de grande parte das reflexões filosóficas de autores que atravessaram os séculos com seus pensamentos. O intuito desse trabalho é apresentar a contribuição de alguns filósofos quanto à necessidade de conscientização no exercício da política por parte dos cidadãos.

A sociedade moderna desenvolveu um sistema eleitoral fundado na representatividade que deveria se apoiar no esclarecimento dos indivíduos que compõem o sistema eleitoral. Segundo Rousseau² (1973, p.7) a educação depende da construção de um sentido para a aprendizagem. Para o Filósofo, a participação dos indivíduos nos debates depende da construção da consciência de cidadão. A ideia apresentada na obra *Emilio* representa a necessidade do ser humano de ser acompanhado no processo de aprendizagem e de tomada de consciência.

Para o filósofo o homem nasce bom e no contrato social existe uma construção de desigualdade. Visto que por natureza o homem é bom. E igual. É no momento do estabelecimento do contrato social que o potencial argumentativo do cidadão se manifesta e a propriedade privada se destaca como diferencial. Isso aplicado à filosofia política, aponta a necessidade de uma educação política fundada na capacidade do cidadão de reivindicar e propor suas demandas. Contudo, a necessidade de esclarecimento e educação são condições fundamentais para que o povo saiba o que é o bem, isso porque: “o povo, por ele próprio, quer sempre o bem, mas, por ele próprio, nem sempre o conhece” (ROUSSEAU, 1973, p.8). Por não saber ele mesmo o que é o bem, o povo precisa de educação política para saber como reivindicar as suas demandas.

As demandas propostas pelo cidadão precisam ser claras para que possa manifestar o princípio básico da democracia, que é a possibilidade de o cidadão ter aspirações diferentes. Partindo do pressuposto empírico de Rousseau, (1973, p. 9) de que “o primeiro raciocínio do homem é de natureza sensitiva, nossos primeiros mestres de filosofia são os nossos pés, as nossas mãos, os nossos olhos”, podemos considerar que o meio ou a realidade concreta do cidadão dependem da maneira como ele se relaciona com suas realidades sensitivas. Este

²Jean-Jacques Rousseau, (28 de Junho de 1712, Genebra - 2 de Julho de 1778, Ermenonville, perto de Paris). Escritor e filósofo suíço.

detalhe distingue seres livres de não livres, pois, segundo o filósofo, a liberdade depende da educação e do modo de conceber a realidade e a sociedade.

Seguindo a esteira da liberdade proposta por Rousseau, o francês Alexis de Tocqueville (1987) defende a ideia de que a democracia existe nos EUA porque os cidadãos personificam a noção de liberdade ao propor suas demandas por meio de argumentos. Deste modo, na América, existem condições de igualdade para os cidadãos, todos tendo condições iguais para realizar suas potencialidades, tese defendida com veemência pelo autor.

A proposta de Montesquieu (1973), por sua vez, é estruturar as ações do Estado em três poderes: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Isso daria condições iguais para todos os cidadãos, visto que o poder não está na mão de um só. Ao Poder Legislativo é reservado o direito de fazer ou modificar leis, estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido de preservação dela própria e de seus membros. O autor considera perigoso que o poder se concentre nas mãos de um só, sendo para tanto, necessário que os responsáveis pela construção e alteração das leis não sejam os mesmos que as ponham em prática, pois o ser humano possui a tentação de executá-las em seu benefício. Desse modo, se forem os mesmos sujeitos que legislam e executam, acontecerá que, em alguns casos, eles poderão se eximir da lei. Isso implica em movimento duplo de corrupção, pois podem moldar as leis quando as fazem e quando as executam. Quando o Poder Legislativo acumula o poder de executar, acaba infringindo a sua incumbência, que é a de fazer as leis de acordo com os anseios da população, facilitando sua execução.

A composição do Poder Legislativo deixa clara a sua função, porque se compõe de legisladores eleitos por voto direto, com a incumbência de representar o povo e de fazer as leis que devem reger essa sociedade. Portanto, os legisladores também são submissos a essas leis. Com efeito, Montesquieu (1973) introduz uma nova concepção de lei, ou seja, pode-se mudá-la caso não esteja respondendo adequadamente aos anseios das pessoas. Isso implica no rompimento da concepção tradicional de não permitir a discussão da lei mesmo que ela fosse injusta, ou inadequada. Representa uma substituição do princípio da lei enquanto controle divino imutável e inquestionável, pela democracia (ou o que se entendia por ela), ou seja, a essência da sociedade moderna. Ao Legislativo é designada a responsabilidade de construir leis e discutir novas propostas. Assim, cabe a ele defender a integridade dos indivíduos através da formulação de leis, ou seja,

Já que num estado livre todo homem que supõe ter uma alma livre deve governar a si próprio, é necessário que o povo no seu conjunto, possua o poder legislativo. Mas como isso é impossível nos grandes Estados, e sendo sujeito a muitos inconvenientes nos pequenos, é preciso que o povo, através de seus representantes, faça tudo o que não pode fazer por si mesmo. (MONTESQUIEU, 1973, p. 158).

Desta forma, ao Poder Legislativo é conferido o potencial de formular as leis que regem o Estado. Ou seja, apresentar projetos por iniciativa própria ou por iniciativa da sociedade. Assim, a incumbência de legislar consiste na elaboração de projetos de lei, na tentativa de regulamentar por intermédio da representatividade que lhe é conferida pela população, os anseios da comunidade democrática. Desta maneira, os parlamentares compõem o Poder Legislativo e respondem pela formulação das regras que regem a sociedade democrática.

O Poder Legislativo, no entender de Montesquieu, não pode sofrer nenhuma interferência em suas deliberações oriundas dos outros dois poderes que compõem o Estado democrático de direito (Executivo e Judiciário), isso porque deve ser levado em conta o princípio do equilíbrio na distribuição dos poderes. Ao Poder Executivo cabe “apenas” a função de executar as disposições legais e atuar, quando necessário, por força de decretos: fazer a paz e a guerra, manter relações diplomáticas e receber delegações.

Segundo Montesquieu (1973), o Poder Executivo é responsável pela execução das normas que regem a administração pública. Portanto, cabe ao Executivo colocar em prática as resoluções do Legislativo. Por isso, não é função do Poder Executivo formular leis, porque esta atribuição é exclusiva do Legislativo. Para Montesquieu (1973, p. 157), “tudo estaria perdido se no mesmo homem ou no mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”.

Isso implica na autonomia de funcionamento do Poder Executivo, e que este não pode interferir de maneira direta no funcionamento do Legislativo e do Judiciário, o que poderia resultar em tirania, ou seja, em abuso de poder. A preocupação latente de Montesquieu se refere ao fato de o Executivo possuir um excesso de poder, tornando-se totalmente tirânico. Por isso é necessário que o poder esteja na mão de mais de um órgão, porque, se não for desta forma, pode-se construir um regime político autocrático.

Assim, define-se o papel do Executivo e do Legislativo, porque, de acordo com Montesquieu, “o poder Executivo, como dissemos, deve participar da legislação com o direito de veto, sem o que seria despojado de suas prerrogativas. Mas, se o poder legislativo participar da execução, o poder executivo estará igualmente perdido.” (MONTESQUIEU, 1973, p. 161).

Isso implica no estabelecimento de um equilíbrio, porque o Executivo possui o direito de vetar matérias de caráter coercitivo, e por sua vez, o poder Legislativo deve buscar um entendimento, para que evite um possível veto causado pela distorção na formulação da lei. Se o Executivo não pudesse vetar o que considera ofensivo, estaria subordinado ao Legislativo, fato que o anularia.

Além disso, o Poder Judiciário possui a função de julgar os que transgridem as leis e os decretos dos outros dois poderes. Assim, o Judiciário possui a incumbência de fiscalizar o funcionamento dos outros poderes (Legislativo e Executivo), bem como o seu modo de estruturação. Composto por magistrados, representantes da esfera jurídica e advogados, ocupa-se do cuidado e do zelo dos direitos dos cidadãos, ou seja, defende as prerrogativas constitucionais.

Conforme define Montesquieu (1973), o Judiciário é responsável pelo controle, em tese, do funcionamento do Estado nas esferas Legislativa e Executiva e de seu funcionamento administrativo, ou seja, fiscalizar. Com efeito,

Não haverá também liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao legislativo, o poder sobre a vida e a morte dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor (MONTESQUIEU, 1973, p.157).

O funcionamento equilibrado dos poderes depende, essencialmente, de sua estruturação, embora necessite do material humano para funcionar. Se não existir um sistema eficiente de controle, torna-se impossível a aplicação da lei de maneira equitativa.

Embora o Judiciário possua um cunho técnico, ele se ocupa da interpretação e da significação da legislação, ou seja, é responsável pela averiguação dos casos em sua singularidade e na aplicação coerente da lei.

Tendo em vista a valoração da liberdade, Montesquieu (*apud* DALLARI, 2003, p. 215) defende a divisão de funções do Estado, ou seja, “a teoria da separação dos poderes, que através de Montesquieu se incorporou ao constitucionalismo, foi concebida para assegurar a liberdade dos indivíduos”.

Portanto, embora o Estado seja uno e indifusível, é necessária a distribuição das atribuições, evitando o cerceamento da liberdade dos indivíduos. Porque, de acordo com Montesquieu, “quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não há liberdade, pois se pode esperar que esse monarca ou senado façam leis tirânicas para executá-las tiranicamente” (MONTESQUIEU, 1973, p. 157).

Vimos, até aqui, que o Estado, segundo Montesquieu (1973, p. 156), é composto por três poderes que devem garantir a integridade da democracia e o respeito às instituições:

Assim, há em cada estado três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o executivo das que dependem do direito civil. Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra envia ou recebe embaixadas,

estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamemos este último de poder de julgar, e o segundo simplesmente de poder executivo do Estado.

A estruturação do Estado obedece a esses três princípios fundamentais, para que haja uma concatenação coerente das ações, do planejamento e da fiscalização.

Em sua obra, o filósofo demonstra que a democracia é marcada, sobretudo, pela capacidade da sociedade construir as leis sob as quais deseja viver. Neste sentido, suas ideias se aproximam dos princípios de Rousseau acerca da democracia.

Mas Montesquieu é claro ao afirmar que aos homens não é possível participar ativamente na construção legal. Resta-lhes a escolha dos representantes legisladores. “Todos os cidadãos nos diversos distritos, devem ter direito a dar seu voto para escolher o representante” (MONTESQUIEU, 1973, p. 158). Tal voto diz respeito à constituição do corpo legislativo uma vez que

O corpo representante também não deve ser escolhido para tomar qualquer resolução ativa, coisa que não executaria bem, mas, sim, para fazer leis ou para ver se as que fez são bem executadas, coisa que pode realizar muito bem, e que ninguém pode realizar melhor do que ele.(MONTESQUIEU, 1973, p. 159).

Segundo Montesquieu, o Estado possui uma base democrática fundada no conceito de divisão dos poderes e de equilíbrio entre eles. Assim, ao contrário de Hobbes (2008), que defendia um Estado absoluto, sobretudo na questão individual, Montesquieu introduz a separação entre os poderes para que haja uma relação harmoniosa entre as diferentes partes do Estado democrático. Esta separação dos poderes implica no enfraquecimento do absolutismo, assim o Estado passa a assumir uma postura liberal, o que significa a não interferência no funcionamento do mercado. Portanto, não pode interferir na vida econômica para obter lucro. Deve apenas regular o mercado e garantir a segurança.

Embora os indícios da separação dos poderes estejam presentes em Aristóteles (1991, 1995), Maquiavel, Locke (1991) e outros (MALDONADO, 2003), somente com Montesquieu assume um caráter constitucional, porque se introduz o conceito de autonomia. Portanto, o conceito apresentado por Montesquieu aumenta a eficiência administrativa porque descentraliza a administração. De acordo com Dallari (2003, p. 218):

Finalmente, com Montesquieu, a teoria da separação dos poderes já é concebida como um sistema em que se conjugam um legislativo, um executivo e um judiciário harmônicos e independentes entre si, tomando, praticamente, a configuração que iria aparecer na maioria das constituições.

A principal diferença em relação às ideias de Locke reside no fato de o pensamento do Filósofo Inglês dividir o poder em três esferas, sem considerar, especificamente, o Judiciário.

De acordo com seus argumentos, o Estado se divide nos poderes Legislativo, Executivo e Federativo, este último que discute questões internacionais.

Por isso, a separação dos poderes defendida por Montesquieu serviu de base para os países democráticos, devido ao caráter harmônico e de independência de cada um dos poderes, além da definição específica do poder autônomo de julgar, que em Locke (1991) aparece no rol de atribuições do Executivo. Com efeito, a estruturação nestes moldes permite a discussão e a reelaboração das leis, até então, era impossível, já que o soberano governava e ninguém tinha poder de questioná-lo.

A proposta do autor implica no cumprimento rigoroso das disposições e prerrogativas constitucionais que garantam a conservação do Estado democrático de direito. Isto significa que só existe liberdade dentro da lei e do Estado democrático, ou seja, uma sociedade representada e organizada sob um governo escolhido por ela, como já demonstramos. Portanto, para Montesquieu (1973, p. 156), “uma constituição pode ser de tal modo, que ninguém será constrangido a fazer coisas que a lei não obriga e a não fazer as que a lei permite”. Desta maneira, o cidadão deve cumprir as determinações implicadas na lei para manter a sua liberdade.

O conceito de democracia em Montesquieu relaciona-se diretamente com o de liberdade, pois o constitucionalismo pressupõe que o indivíduo é livre para fazer tudo o que as leis permitem³. Segundo o autor deve se ter em mente que “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”; (MONTESQUIEU, 1973, p. 156) porque “se um cidadão pudesse fazer tudo o que elas (leis) proibem, não teria mais liberdade, porque os outros também teriam tal poder”. (MONTESQUIEU, 1973, p. 156).

A despeito da criação de um Estado democrático, baseado na divisão dos poderes, Montesquieu se afasta do pensamento de Locke porque enquanto esse defende o liberalismo de mercado e um poder sem representatividade e fundamentado apenas no parlamento, ou seja, o poder da última palavra⁴ Montesquieu argumenta em prol da divisão e do equilíbrio dos poderes.

Parece plausível destacar que a busca por estabilidade sempre esteve presente nos diversos regimes políticos, ou seja, os governantes tentaram manter a ordem de diversas formas: usando a força, impondo decretos etc. Na tentativa de diminuir este problema, Montesquieu propõe a divisão dos poderes.

Tanto a teoria da divisão dos poderes quanto à proposta da democracia esclarecida defendida por Tocqueville, que permite igualdade teórica para todos os cidadãos, propõem uma

³ A liberdade de acordo com os limites da lei pode pressupor ausência de liberdade ou “liberdade entre limites”, para essa discussão ver Dantas (2005), como o autor discute este conceito em Hobbes.

⁴ No pensamento de Locke o poder está concentrado nas mãos do primeiro ministro e a nobreza contribui com grande parte dos deputados. Mesmo que exista um bicameralismo, não existe uma representatividade direta dos cidadãos no parlamento. (Segundo Tratado do Governo Civil).

república representativa que se apoia na ideia de que os cidadãos livres são capazes de se organizar e propor suas demandas. Deste modo, a construção de uma identidade nacional depende do nível de esclarecimento de um povo, de sua forma de encarar a realidade concreta e propor suas demandas através de argumentos, e nunca pela força.

Referências

- ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- ARISTÓTELES. **Política**. Bauru: Edipro, 1995.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988.
- DALLARI, D. A. **Elementos de teoria geral de Estado**. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- HOBBS, T. **Leviatã**. São Paulo: Icone. 2008.
- LOCKE, J. **Ensaio Acerca do Entendimento Humano; Segundo Tratado Sobre o Governo**. 5. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991.
- MALDONADO, M. Separação dos Poderes e mecanismos de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro. **Revista Jurídica “9 de julho”**, São Paulo, v. 2, n. 2. p. 235-256, 2003.
- MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. 3. ed. São Paulo: Itália, 1987.

Artigo recebido em: 13/09/2011

Artigo aceito para publicação em: 24/10/2011