

TEMAS DE DIREITO PARLAMENTAR

Antônio José Calhau de Resende e
José Alcione Bernardes Júnior
Coordenação

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Escola do Legislativo

Núcleo de Estudos e Pesquisas



TEMAS DE DIREITO PARLAMENTAR

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Escola do Legislativo

Núcleo de Estudos e Pesquisas

TEMAS DE DIREITO PARLAMENTAR

Antônio José Calhau de Resende

José Alcione Bernardes Júnior

Coordenação

Belo Horizonte, Minas Gerais

Novembro de 2016

MESA DA ASSEMBLEIA

Adalclever Lopes

Presidente

Hely Tarquínio

1º-vice-presidente

Lafayette de Andrada

2º-vice-presidente

Braulio Braz

3º-vice-presidente

Ulysses Gomes

1º-secretário

Alencar da Silveira Jr.

2º-secretário

Doutor Wilson Batista

3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos

Diretor-geral

Carlos Navarro

Secretário-geral da Mesa

FICHA TÉCNICA

**Diretoria de Comunicação
Escola do Legislativo**

Edição:

Antônio José Calhau de Resende

Celeno Ivanovo

José Alcione Bernardes Júnior

Revisão:

Andréia Paulino

Heloisa Figueiredo

Marise Martorano

Rafael Pires

Sinval Rocha

Publicação:

Gerência de Publicidade e

Comunicação Visual

Projeto gráfico:

Gerência de Publicidade e

Comunicação Visual

Editoração:

Luiz Augusto do Nascimento

T278 Temas de direito parlamentar / Antônio José Calhau de Resende, José Alcione Bernardes Júnior, coordenação. – Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. 389 p.

ISBN: 978-85-85157-63-0

1. Direito parlamentar – Brasil. 2. Poder Legislativo – Brasil. 3. Minas Gerais. Assembleia Legislativa. I. Resende, Antônio José Calhau de. II. Bernardes Júnior, José Alcione.

CDU: 342.53(81)

SUMÁRIO

- 9 INTRODUÇÃO**
- 15 PROCESSO LEGISLATIVO, LEGÍSTICA E DEMOCRACIA: A INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICA, DIREITO E TÉCNICA NA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA**
José Alcione Bernardes Júnior
- 71 AS COMISSÕES PARLAMENTARES NO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS E SUA IMPORTÂNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO**
Antônio José Calhau de Resende
- 127 IMUNIDADES PARLAMENTARES**
Bruno de Almeida Oliveira
- 177 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO EXTRAPARLAMENTAR NO PARLAMENTO**
Mario César Rocha Moreira
Paula Gabriela Mendes Lima
- 211 AVANÇOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**
Luíza Homem Oliveira
- 235 LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO NA REFORMA POLÍTICA: DIVERGÊNCIAS SOBRE A CLÁUSULA DE BARREIRA**
Sérgio Pompeu de Freitas Campos

**279 ENSAIO SOBRE A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO
PROCESSO LEGISLATIVO**

Guilherme Wagner Ribeiro

**307 A LETRA DA LEI, SUA REESCRITA, SUA
RELEITURA**

Marcos de Castro Alvarenga

Bernardo Costa Couto Maranhão

**331 AS MODALIDADES E OS PROCEDIMENTOS DE
VOTAÇÃO NAS MODERNAS DEMOCRACIAS
OCIDENTAIS**

Sabino José Fortes Fleury

**361 CONEXÃO ELEITORAL DAS EMENDAS AO
ORÇAMENTO DE MINAS GERAIS**

Luciana Lopes Nominato Braga

Valéria de Cássia Silva Guimarães

AGRADECIMENTOS

A Ruth Schmitz de Castro, gerente-geral da Escola do Legislativo, pelo incentivo permanente à produção de conhecimento.

Aos colegas da Biblioteca Deputado Camilo Prates, pelo indispensável auxílio nas pesquisas.

INTRODUÇÃO

É inegável a importância do Parlamento no contexto do Estado Democrático de Direito, por tratar-se de instância de representação plural da sociedade e espaço privilegiado da mediação da vontade popular, a despeito da tão propalada crise de representação política. A superação dessa crise passa necessariamente pelo fortalecimento de nossas instituições democráticas, pela abertura de canais de interlocução com a sociedade civil organizada e pelo aprimoramento dos mecanismos institucionais imprescindíveis para o bom exercício das atividades parlamentares. Nesse sentido, torna-se imperioso que haja um aprofundamento dos estudos e reflexões atinentes à extensa gama de temas que compõem o Direito Parlamentar.

A obra que ora apresentamos aos leitores, feita a várias mãos, aborda relevantes temas afeitos ao Direito Parlamentar, vistos a partir de uma perspectiva que conjuga a teoria com o vivencial prático de servidores envolvidos no dia a dia do assessoramento das atividades parlamentares. A especificidade desse conjunto de saberes e práticas que se reproduzem no Parlamento bem como a considerável ampliação das prerrogativas do Poder Legislativo após o advento da Constituição Federal de 88 justificam a edição de uma obra dessa natureza, cuja leitura será de bom proveito para os estudiosos do Direito Público em geral, especialmente para os que militam no campo do Direito Parlamentar.

O capítulo 1, intitulado **Processo legislativo, Legística e democracia: a interação entre política, Direito e técnica na elaboração legislativa**, de autoria de José Alcione Bernardes Júnior, aborda, sob perspectiva crítica, a tríplice dimensão da democracia – a representativa, a deliberativa e a constitucional – a partir da ótica da elaboração legislativa. Objetiva-se mostrar como se dá a articulação entre essas dimensões da democracia e o relevante papel que toca à política, ao direito e à técnica nesse processo interativo.

No capítulo 2, cujo título é **Comissões parlamentares no Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e sua importância no processo legislativo**, escrito por Antônio José Calhau de Resende, busca-se destacar a relevância do papel exercido pelas comissões parlamentares no contexto da elaboração legislativa. O estudo se desenvolve a partir de minuciosa análise desses órgãos fracionários no âmbito da ALMG, à luz de recente reforma empreendida no Regimento Interno, mas sem perder de vista o enfoque comparativo com diplomas procedimentais de outras casas legislativas, em especial da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Imunidades parlamentares dá título ao capítulo 3, escrito por Bruno de Almeida Oliveira, que empreende detida análise desse instituto, desde sua origem histórica, passando por sua evolução até o presente momento, com foco no contexto brasileiro. Trata-se de tema que tem despertado grande interesse prático, sobretudo em face dos recorrentes escândalos de corrupção envolvendo detentores de mandatos eletivos em nosso cenário político-institucional. A propósito, o estudo aborda ainda dois rumorosos casos envolvendo parlamentares brasileiros, de modo a conferir contornos mais nítidos ao alcance das imunidades parlamentares em nosso Direito Positivo.

O capítulo 4, **Representação e participação popular: análise da representação extraparlamentar no Parlamento**, tem como autores Mário César Rocha Moreira e Paula Gabriela Mendes Lima. Trata-se de percutiente estudo sobre a tensão que se verifica entre a dimensão participativa da democracia contemporânea, com as diversas práticas participativas que lhe são inerentes, e a dimensão da representação política. O estudo aponta para a necessidade de se reinventar a representação política na contemporaneidade, de modo a promover o diálogo entre participação popular no Parlamento e a pluralidade de representações. A tensão entre essas duas dimensões encerra inúmeras possibilidades de fortalecimento da democracia, especialmente a partir de uma concepção de democracia participativa permeável às influências do cidadão nos interstícios dos períodos eleitorais.

O capítulo 5, de autoria de Luiza Homem Oliveira, intitula-se **Avanços da Assembleia Legislativa de Minas Gerais no controle sobre a administração pública** e versa sobre uma das atividades mais relevantes do Parlamento, qual seja a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo. Como se depreende do texto, que é rico em dados empíricos a embasar a argumentação, o exercício do controle parlamentar sobre a gestão pública representa um grande desafio, seja em face do volume e da complexidade dos atos administrativos a fiscalizar, seja em razão de injunções políticas que comprometem a realização concreta e eficaz da vigilância.

Legislativo e Judiciário na reforma política: divergência sobre a cláusula de barreira é o título do capítulo 6, elaborado por Sérgio Pompeu de Freitas Campos. A despeito da acesa polêmica em torno dos diversos aspectos que envolvem a tão propalada reforma política, é inquestionável que, no que tange ao nosso

sistema partidário, há uma excessiva pulverização de partidos políticos, muitos deles totalmente destituídos de qualquer conteúdo programático e ideológico, o que compromete de modo evidente a governabilidade e o regime democrático. O estudo aponta que tal quadro motivou medidas legislativas, editadas pelo Parlamento, instituindo cláusulas de barreira na legislação eleitoral e partidária, o que gerou uma disputa, entre o Legislativo e o Judiciário, sobre a interpretação constitucional dos princípios da liberdade de criação de partidos políticos e do pluripartidarismo, a partir de ações diretas de inconstitucionalidade, levadas ao Supremo Tribunal Federal, que são objeto de acurada análise pelo autor.

Ensaio sobre a duração razoável do processo legislativo compõe o capítulo 7, escrito por Guilherme Wagner Ribeiro, que desenvolve instigante reflexão acerca da dimensão da temporalidade no âmbito do processo legislativo, a qual se apresenta como uma importante variável a influenciar o complexo jogo do poder político. Segundo o autor, a complexidade da gestão do tempo nos processos decisórios que têm curso na arena pública revela que os diferentes interesses não disputam apenas o conteúdo das decisões, mas também o momento em que serão tomadas.

O capítulo 8 intitula-se **A letra da lei, sua reescrita, sua releitura** e foi elaborado por Marcos de Castro Alvarenga e Bernardo Costa Couto Maranhão, que nos convidam a refletir sobre a complexa tarefa de redação legislativa a partir de uma perspectiva crítica que supere a mera formulação de um receituário formalístico desprovido do necessário aprofundamento das questões de interpretação e aplicação. Cientes de que todo texto normativo se apresenta como algo incontornavelmente aberto, os autores encarecem a importância da interação entre texto

e contexto para a produção do sentido e o especial relevo da pragmática social nesse processo interpretativo.

As modalidades e os procedimentos de votação nas modernas democracias ocidentais constitui o título do capítulo 9, elaborado por Sabino José Fortes Fleury, que aborda o momento de culminância do processo político-deliberativo: a votação das matérias sujeitas à apreciação da casa legislativa. Após empreender um enfoque de natureza descritiva das diversas tipologias de votação, o autor nos mostra que os jogos de poder subjacentes ao processo político-decisório interferem no arranjo institucional que delimita tais modalidades de votação.

O capítulo 10, intitulado **Conexão eleitoral das emendas ao orçamento de Minas Gerais**, foi escrito por Valéria de Cássia Silva Guimarães e Luciana Lopes Nominato Braga. A conexão eleitoral consiste na relação entretida entre representante eleito e suas bases eleitorais, a qual, segundo a literatura especializada, aponta para uma tendência de o parlamentar direcionar sua atuação em proveito dos interesses de seu eleitorado, em detrimento dos demais eleitores. O estudo, marcado pelo rigor científico no trato dos dados empíricos que levanta, busca aferir se tal fenômeno se verificou na atuação dos parlamentares mineiros eleitos no pleito de 2010, a partir da análise das emendas orçamentárias por eles apresentadas no período de 2012 a 2014.

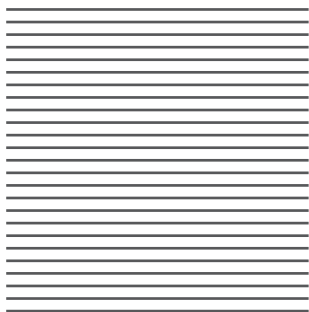
Antônio José Calhau de Resende e José Alcione
Bernardes Junior, coordenadores



PROCESSO LEGISLATIVO, LEGÍSTICA E DEMOCRACIA: A INTERAÇÃO ENTRE POLÍTICA, DIREITO E TÉCNICA NA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

José Alcione Bernardes Júnior*

*Mestre em Direito Constitucional pela UFMG, consultor legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, professor da Faculdade Arnaldo Janssen e da Escola do Legislativo da ALMG.



1. INTRODUÇÃO

A democracia apresenta uma tríplice dimensão: a do voto, quando sobressai a ideia de representação; a dimensão jurídica, uma vez que a democracia pressupõe a obediência a preceitos jurídico-constitucionais, os quais se erigem em barreiras contra correntes majoritárias ocasionais tendentes a conspurcar o texto constitucional; e a dimensão do debate público, o qual deve nortear o processo decisório. Daí falar-se em democracia representativa, democracia constitucional e democracia deliberativa.¹ Pois bem, veremos como a política, o Direito e a técnica interagem entre si e impactam essas três dimensões da democracia, sobretudo por ocasião da atividade de produção legislativa.

De fato, a gênese democrática da lei depende de três fatores fundamentais: a fonte de que promana a norma, já que esta deve provir de uma instância de representação plural da sociedade, o Parlamento; o procedimento adotado para a sua elaboração, de modo a assegurar condições simétricas de participação a todas as correntes político-ideológicas com representação no Parlamento,

1 A propósito dessa tríplice dimensão da democracia, confira-se instigante artigo do professor Luis Roberto Barroso, intitulado *A razão sem voto: O Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria* (BARROSO, 2015). No referido artigo, o autor, em síntese lapidar, afirma que “a democracia contemporânea, portanto, exige votos, direitos e razões” (p. 26).

daí a exigência do devido processo legislativo; o rigor metodológico adotado na sua elaboração, de modo a propiciar os subsídios e os elementos necessários à qualificação do debate parlamentar. Nesse passo, são de grande relevância os contributos da Legística, com vistas a evitar uma discussão enviesada e desprovida dos elementos imprescindíveis a uma decisão estatal adequada.

Portanto, a legitimação democrática se funda não só no voto, quando então sobreleva a importância da dimensão representativa, mas também na observância dos preceitos jurídico-constitucionais, em especial os de índole procedimental, sob pena de se instalar a ditadura das maiorias, e ainda deve basear-se na exigência de rigor na construção do conteúdo normativo, em busca da solução que melhor atenda ao interesse coletivo. É desse modo que a política, o Direito e a técnica contribuem para a boa elaboração legislativa.

Este estudo, portanto, volta-se precipuamente para a análise de um dos momentos mais marcantes do Direito, qual seja, o momento de sua elaboração, de sua construção. A propósito, é facilmente constatável que, em geral, damos grande importância ao Direito posto, positivado, mas negligenciamos o modo de produção do Direito. De fato, os operadores jurídicos em geral conferem grande importância ao Direito positivo, mas, paradoxalmente, não dispensam a mesma atenção e o mesmo labor intelectual ao modo de produção do Direito, ao procedimento de elaboração legislativa. Isto se dá tanto no âmbito acadêmico e doutrinário quanto na esfera jurisprudencial.

Com efeito, no plano acadêmico, impõe-se repensar o ensino jurídico no País, o qual deve voltar-se mais para o momento de criação da norma jurídica, e não quedar-se

apenas na análise do Direito posto e de sua aplicação, o que pressupõe naturalmente uma revisão das grades curriculares das faculdades de Direito.

No âmbito doutrinário, tem-se verificado a prevalência de abordagens meramente empírico-descritivas do processo legislativo, destituídas de uma análise mais aprofundada do tema, naturalmente com raras e honrosas exceções. Isso em contraposição a uma grande produção intelectual voltada para o Direito positivado, a lei em geral, o Direito posto. De fato, quanto a este, nossa doutrina não poupou esforços para a sua reelaboração no plano teórico, buscando identificar as suas principais categorias conceituais, os institutos jurídicos mais relevantes, os princípios fundamentais decorrentes de normas comuns. Enfim, há todo um esforço no sentido de imprimir unidade e ordenação ao fenômeno jurídico visto da ótica de sua positividade. Quanto aos modos de posituação do Direito, os procedimentos de formação das leis foram praticamente reduzidos a mero tecnicismo, a meras formas e ritos, sem receber um tratamento metodológico, científico (BERNARDES JÚNIOR, 2009).

No plano jurisprudencial tem-se observado uma visão desjuridizante do processo de elaboração legislativa e ainda marcada por um dogmatismo excessivo², com um alargamento indevido da concepção de questões *interna corporis* e uma visão distorcida do princípio da separação

2 Empregamos o termo dogmatismo no sentido utilizado por Clèmerson Merlin Cleve, que, ao estremá-lo da ideia de dogmática, afirmou o seguinte: “O dogmatismo é o apego preconceituoso e irrefletido a dogmas. [...] Não há direito sem doutrina, e, portanto, sem dogmática”. (CLÈVE *apud* BARROSO, 1999, p. 280). A propósito do momento de flexibilização que deve ser proporcionado pela dogmática jurídica, confira-se a posição de Luhmann, citado por Larenz, segundo a qual o sentido da dogmática não consiste em fixar o que está simplesmente estabelecido, mas em possibilitar a distância crítica, em organizar estratos de reflexões, de motivos, de ponderações de proporção, meios pelos quais o material jurídico é controlado para além do que é imediatamente dado e é preparado para a sua utilização” (LUHMANN *apud* LARENZ, 1997, p. 321).

dos Poderes, a determinar uma postura mais contida do Judiciário na análise de questões atinentes à elaboração legislativa, em especial quando estão em pauta questões regimentais.

É preciso ressaltar que os ritos e formas que compõem o procedimento de elaboração legislativa não constituem meras formalidades, antes apresentam-se como condição de possibilidade para a gênese democrática da lei, razão pela qual não podem ser vistos de uma perspectiva estritamente tecnicista, mas sim como garantia de igualdade e liberdade no momento de se produzirem as normas que vão reger a vida em sociedade. Nesse sentido, forma e conteúdo estão imbrincados, de modo que as formas e procedimentos adotados por ocasião da tramitação de uma proposição legislativa determinam em boa medida o conteúdo que essa norma apresentará ao final. Daí a frase lapidar de Ihering, segundo a qual a forma é a inimiga jurada do arbítrio e a irmã gêmea da liberdade.

Se o processo legislativo é marcado, como visto, por abordagens meramente empírico-descritivas, sem o adequado adensamento teórico necessário para se resgatar o profundo significado de que se reveste enquanto fator de legitimidade do Direito, a Legística recebe, entre nós, atenção ainda mais escassa, sendo certo que a própria terminologia é utilizada de maneira ainda incipiente na literatura jurídica nacional, diversamente do que ocorre em outros países, em que o estudo da Legística se encontra em estágio mais avançado.³ E tanto o processo legislativo

3 A esse propósito, é de louvar-se o trabalho da professora Fabiana Menezes, da Universidade Federal de Minas Gerais, que não tem poupado esforços para disseminar entre nós o estudo da Legística, promovendo um intenso e qualificado debate com renomados estudiosos do tema na literatura estrangeira, como os professores Ulrich Karpen, Luzius Mader, Jean-Daniel Delley, Marta Tavares de Almeida, entre outros.

quanto a Legística cumprem um papel fundamental para a consolidação da cidadania democrática, conforme veremos adiante.

Retomando a análise da tríplice dimensão da democracia, no que toca à dimensão do voto, é preciso dizer que o poder político, embora tendo como titular o povo, deve ser exercido indiretamente por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos previstos na Constituição da República, conforme estabelece o parágrafo único do artigo inaugural da Lei Maior. A regra, portanto, é a do exercício indireto do poder político, ressalvadas as hipóteses constitucionais de exercício direto do poder. É por meio do sufrágio que deve legitimar-se a autoridade pública, legitimidade essa que deve consubstanciar-se no mandato eletivo. A ideia-força dessa primeira dimensão da democracia é a de fonte do poder. O povo deve ser a fonte do poder político, daí a importância das casas legislativas como fórum privilegiado de mediação da vontade e da opinião públicas, já que constituem a instância de representação plural da sociedade e para a qual confluem as mais diversas correntes político-ideológicas presentes no seio social.

Dessa perspectiva, resulta que a função essencial da política é a tomada de decisões coletivamente vinculantes (LUHMANN, 1983), o que implica a opção preferencial entre os diversos valores sociais que concorrem na sociedade, de modo a positivá-los, isto é, transformá-los em normas jurídicas.

Mas essas decisões devem respeitar as balizas jurídico-constitucionais. Nesse passo, sobreleva o Direito. Tais decisões coletivamente vinculantes devem ser tomadas à luz dos procedimentos jurídicos estabelecidos de modo a permitir que as diversas correntes político-partidárias

com assento no Parlamento participem em simétricas condições no processo de produção legislativa. Para além dos procedimentos juridicamente estabelecidos para a deliberação política, não de ser respeitados também os preceitos jurídico-constitucionais de ordem material. Portanto, por ocasião da elaboração legislativa, deve haver conformação material e formal aos preceitos jurídico-constitucionais. Sob essa ótica, a noção básica que se depreende dessa dimensão da democracia é a de *âmbito* ou *limite* do poder político. Não fosse assim, as decisões políticas resultantes da vontade das correntes majoritárias poderiam conduzir à tirania das maiorias sobre as minorias.

A terceira dimensão refere-se à do debate público, daí falar-se em democracia deliberativa. Uma deliberação política deve ser precedida do mais amplo debate público acerca da matéria objeto de decisão. A ideia-força, portanto, é a de ampla discussão, de modo a explicitar o dissenso na busca do consenso possível.

Assim, a política deve viabilizar a escolha entre os diversos valores sociais que concorrem entre si em busca de positivação jurídica, o Direito deve legitimar tais escolhas e a técnica deve viabilizar os meios necessários à qualificação do debate, disponibilizando os subsídios e o necessário suporte técnico para deliberações adequadas.

Essas três dimensões se articulam e devem ser entendidas a partir de uma perspectiva interativa, e não como esferas compartimentadas ou separadas. A divisão que fazemos é meramente didática. Mal comparando, é como procede o estudioso da anatomia humana ao examinar o sistema cardiovascular e o sistema pulmonar, dividindo-os para fins de análise e de estudo, mas sempre ciente de que tais sistemas operam de modo integrado e interdependente.

Há problemas nessas três esferas. Na primeira, relativa ao voto, temos uma crise da representação política, a promover um descolamento entre a classe política e a sociedade, o que nos remete à distinção conceitual entre representação e representatividade, nos termos propostos por Canotilho (1998). Com efeito, segundo o constitucionalista português, a noção de representação não se confunde com a de representatividade. Aquela, sob o prisma organizatório-funcional, é entendida como um esquema de seleção fundamentalmente baseado na eleição dos governantes. É dessa maneira que se dá a institucionalização do exercício do poder político. Já a representatividade traduz a efetiva ou real correspondência entre a composição de um colégio ou órgão representativo e os indivíduos ou grupos sociais dos quais ele é expressão. Em grande medida, a crise da representação política decorre da grande promiscuidade entre setor público e setor privado, o que acaba por contaminar o processo eleitoral, que apresenta inúmeras mazelas e vícios. Há uma necessidade premente de reconfiguração de nossas institucionalidades centrais.

Na segunda dimensão, a jurídica, também identificamos inúmeros problemas, boa parte deles ligados ao momento de criação do Direito, o que acarreta a proliferação de leis inconstitucionais, a edição de leis meramente simbólicas, sem nenhum efeito prático na realidade concreta, hiperinflação legislativa. Evidencia-se a necessidade de reforma no ensino jurídico, bem como de uma jurisprudência mais ciosa de seu papel de instância contramajoritária, de modo a conter os excessos e arroubos das maiorias. Temos a urgência de uma doutrina que se volte não só para o momento de aplicação da lei, como também para o momento de sua criação.

Há ainda problemas na terceira, a dimensão do debate público: precisamos qualificar o debate, disponibilizar

informações para subsidiar a discussão e o debate público, acabar com o que se convencionou chamar “legislação do pânico”, expressão empregada para designar o imediatismo do legislador, que age na base do improvisado, acionando o aparato legislativo do Estado sempre que há um fato que cause comoção social ou mobilize a opinião pública. Temos que desenvolver entre nós a cultura do planejamento legislativo, com um olhar de médio e longo prazo.

Tudo isso aponta para graves consequências: descrédito nas instituições, subversão das relações entre os Poderes constituídos, ativismo judicial, explosão de litigiosidade, banalização da atividade legislativa, insegurança jurídica, entre outras.

Ao longo deste estudo, veremos como o processo legislativo e a Legística podem contribuir para a adequada articulação entre essas três dimensões da democracia, de modo a combater os problemas que a afligem.

Para os fins deste trabalho, faz-se necessário, pois, estabelecer um delineamento conceitual do processo legislativo e da Legística, os quais, em última análise, constituem práticas e saberes que confluem para a produção do ato legislativo. Bem por isso, a exposição deve principiar por uma aproximação conceitual da lei, termo unificador daqueles conceitos, que também serão trabalhados tendo em vista a conexão que entretêm entre si e o relevante papel que exercem para o fortalecimento da democracia, nas três dimensões apontadas. Desenvolveremos, pois, o conceito de processo legislativo, buscando identificar o seu profundo significado, para além de sua visão como um conjunto de atos preordenados à produção da lei. Veremos o conceito de Legística, a sua subdivisão em Legística material e Legística formal, bem como a sua relevância para a gênese democrática da lei.

Em seguida, buscaremos empreender uma análise crítica de nossa produção legislativa, tendo sempre presente a lição do saudoso professor José Alfredo de Oliveira Baracho, segundo o qual a teoria não pode jamais perder de vista o horizonte da prática.

2. O PROCESSO LEGISLATIVO COMO FATOR DE LEGITIMIDADE DO DIREITO

A lei se apresenta como uma grande aquisição evolutiva no processo civilizatório, permitindo um considerável ganho em termos de redução de arbitrariedades e injustiças no seio da sociedade. É inegável o salto qualitativo que se experimentou ao se passar do chamado governo dos homens para o governo das leis, que operam como poderoso instrumento de regulação social, a possibilitar a coexistência pacífica entre as pessoas em um ambiente de ordenação social. Evidentemente seria inconcebível uma sociedade em que não houvesse um mínimo de leis a regular a vida coletiva, teríamos o caos e o arbítrio, com a opressão dos mais fortes sobre os mais fracos. Na verdade, a lei, enquanto uma das expressões do Direito, contribui para cumprir o importante papel de estabilização de expectativas congruentes de comportamento, na lição de Luhmann (1983), o que implica assegurar um mínimo de previsibilidade nas relações entre as pessoas. Isso equivale a dizer que, sob a égide das leis, as pessoas já podem antever quais as consequências que advirão de seus comportamentos.

Essa importante função social que a lei exerce decorre de suas propriedades lógico-semânticas, caracterizadas pelas notas de imperatividade, generalidade e abstração. O caráter imperativo, cogente, da lei se traduz no fato

de que ela se impõe à observância compulsória de todos. Ela é, portanto, obrigatória. O caráter de generalidade significa que a lei se aplica indistintamente a todas as pessoas que se enquadram na sua hipótese de incidência normativa, irradiando seus efeitos de modo difuso na sociedade. Por fim, a lei tem a nota de abstração, que se traduz na circunstância de que ela se exterioriza por meio de uma proposição hipotética, que prevê, em termos abstratos, uma determinada situação à qual se ligam determinadas consequências jurídicas. Assim, ocorrendo no plano da realidade concreta um fato que guarde correspondência com o modelo legal, a norma incide e produz seus efeitos. É precisamente em função da nota de abstração que a norma legal se torna suscetível de várias aplicações recorrentes, desde que, como dito, haja uma correspondência entre as situações da realidade fática e o modelo legal (BERNARDES JÚNIOR, 2015, p. 84-85).

Assim, graças às suas propriedades lógico-semânticas, a lei cumpre o seu importante papel de pacificação social, a permitir que as pessoas possam saber antecipadamente quais as consequências que advirão de suas ações, estabilizando, pois, expectativas congruentes de comportamento. A lei estabelece, pois, padrões de conduta humana, aos quais se ligam determinadas consequências jurídicas. Tais padrões de conduta são orientados à realização de fins, os quais expressam valores. A questão que se põe é: como proceder a escolhas valorativas? Como deliberar acerca de valores e fins a serem prestigiados pela sociedade política e, assim, positivados, transformados em normas jurídicas? Tal questão ganha em importância sobretudo diante de uma sociedade cada vez mais complexa, plural, heterogênea, multiforme, em que coexistem visões de mundo as mais diversas, com os mais diversos projetos existenciais. Como

ditar quais serão os valores que devem ser traduzidos em normas jurídicas e receber, assim, a tutela do Estado?

Em um regime democrático, todas essas diferenças, divergências, todos esses conflitos, não podem ser neutralizados, abafados, mas, ao contrário, devem aflorar e ser tematizados em um debate público o mais amplo possível, e nas instâncias de representação plural da sociedade, que são os parlamentos. Nesse passo, cumpre dizer que a premissa fundamental da democracia, conforme ensina Edgar Morin, consiste na inexistência de valores sociais absolutos. Consoante o ilustre filósofo, se há uma lição que aprendemos amargamente com os regimes totalitários, e pagando um preço demasiadamente alto, foi que a democracia mantém um elo vital com a diversidade (MORIN, 2007, p. 108).

É nesse ponto que o processo legislativo assume especial relevo, na medida em que consiste em uma técnica de que se vale o Direito para coordenar e articular as diversas vontades dos agentes representativos das inúmeras correntes político-ideológicas da sociedade, de modo que a lei que resulte dessa deliberação política seja uma síntese das diversas vontades que concorreram para sua formação.

Trata-se, pois, de explicitar o dissenso, na busca do consenso possível. Nesse sentido, o processo legislativo configura uma densificação técnica do princípio democrático. Tal processo há de ser informado por uma racionalidade procedimental e há de disponibilizar mecanismos assecuratórios de condições simétricas de participação entre as diversas correntes político-partidárias no momento de se estabelecerem as normas que vão reger a vida social.

Portanto, há uma íntima relação entre processo legislativo e formas de governo. Daí porque a análise das normas

constitucionais relativas à elaboração legislativa de um determinado Estado serve de parâmetro para aferir o maior ou menor grau de democratização ou de centralização política desse Estado. Tome-se o exemplo do Brasil. Sob a égide do Estado Novo, a Constituição de 1937, na parte relativa ao processo de elaboração legislativa, concentrava grande parcela de poder nas mãos do presidente da República. O art. 11 da Constituição estabelecia que se o Parlamento apresentasse um projeto de lei e em seguida o presidente também apresentasse um projeto de lei tratando do mesmo assunto, o primeiro projeto (de autoria parlamentar) deveria ser suspenso, tramitando o segundo, do presidente da República. Priorizava-se uma instância unipessoal de poder (a Presidência da República) em detrimento de uma instância de representação plural da sociedade (o Parlamento). Também na Constituição Federal de 1967, tínhamos o exemplo do decreto-lei, com o instituto do decurso de prazo. Se o decreto-lei não fosse apreciado no prazo previsto constitucionalmente, ele automaticamente se transformaria em norma jurídica. Em todos esses casos havia um contexto autoritário de exercício do poder político, o que se refletia na fisionomia mesma das normas atinentes à elaboração legislativa.

Ressalte-se contudo que a mera existência, na Constituição, de normas que prevejam um processo legislativo bem delineado, com uma distribuição equitativa das competências legislativas, não é garantia de um processo legislativo democrático. Isso porque nenhuma norma se autoaplica, o texto deve interagir com o contexto. Como adverte o saudoso professor Raul Machado Horta, se as condições concretas de exercício de poder político apontarem para o surgimento de um partido político hegemônico, que venha a se assenhorar do Legislativo e do Executivo, o processo legislativo pode passar a ostentar um alto grau de automatismo, deixando

o Parlamento de funcionar como uma instância discursiva e dialógica de deliberação política (HORTA, 1995).

Tamanha é a importância do processo de elaboração legislativa que sua fonte normativa principal deve ser a Constituição. Assim, a Constituição prevê as normas que conferem os contornos básicos do processo legislativo, cabendo aos regimentos internos das casas legislativas desenvolver e pormenorizar tais normas. Desse modo, evita-se que maiorias eventuais venham a desnaturar o processo de elaboração legislativa, já que as normas nucleares a ele atinentes têm sede constitucional.

3. O NEXO CONSTITUTIVO ENTRE DEMOCRACIA E CONSTITUCIONALISMO: A INTERFACE ENTRE A POLÍTICA E O DIREITO

Neste ponto da exposição, é importante trazer à colação a lição de Luhmann, segundo o qual a Constituição representou uma grande aquisição evolutiva, tendo como papel essencial interligar a política com o Direito (LUHMANN, 1997). De fato, com o advento da Constituição, esta passou a conter normas que disciplinam a produção de normas, de modo que o Direito passou a criar a si próprio, desvinculando-se de um núcleo externo que o condicionava, representado pelo Direito natural. Com isso, a grande consequência do advento da Constituição foi a relativização do Direito, que passou a criar a si próprio, exibindo um alto grau de variabilidade estrutural, passando a expressar o seu caráter contingente. A Constituição se torna um equivalente funcional do Direito natural. Assim, o que é Direito hoje, pode deixar de sê-lo amanhã. Não existe nada que seja “naturalmente” jurídico. Mesmo as questões morais penetram no Direito por meio da deliberação política.

Assim é que se dá o que, em linguagem sistêmica, se convencionou chamar acoplamento estrutural entre a política e o Direito, que se prestam serviços recíprocos. Cabe à política empreender as escolhas seletivas dos valores que devem ser traduzidos em normas jurídicas. A ela cabe, pois, a tomada das decisões que vinculam toda a coletividade, de modo que a política fornece as premissas materiais para o conteúdo do Direito. Porém, tais decisões coletivas devem ser tomadas à luz dos procedimentos jurídicos que foram instituídos para tal deliberação. Assim, o Direito confere legitimidade à política.

Essa interface entre a política e o Direito nos remete, em última análise, à tensão que se verifica entre democracia e constitucionalismo, e que se reflete, por exemplo, na possibilidade de o Poder Judiciário declarar a inconstitucionalidade de uma norma aprovada pelo Parlamento, instância de representação plural da sociedade. Tal fato suscita a crítica de muitos, que não admitem que 11 juízes possam contrariar a vontade de representantes eleitos pelo povo. Essa incompreensão é fruto da perspectiva distorcida que se tem da democracia e do constitucionalismo, que costumam ser vistos numa relação de antagonismo e de oposição. Na verdade, deve prevalecer uma perspectiva de integração, que revele a relação de complementaridade, de implicação recíproca entre constitucionalismo e democracia. Trata-se de distinguir, e não de separar. De discernir, e não de compartimentar. Como ensina Edgar Morin, o pensamento que separa reduz, o pensamento que distingue une, busca apreender o que é complexo, o que é tecido junto (MORIN, 2007, p. 46). Portanto, democracia e constitucionalismo devem ser vistos como termos constitutivos um do outro, há um nexos constitutivo entre eles, de modo que só há falar em democracia se houver constitucionalismo e vice-versa.

De fato, o ideário democrático gira em torno de uma noção-chave, que é a de *fonte* do poder. Daí a ideia de autogoverno, soberania popular, autodeterminação popular. Já o constitucionalismo gira em torno da ideia de *limite* do poder, de *âmbito* do poder. Daí a necessidade de conjugá-los, de modo que a autodeterminação popular seja balizada pela autolimitação popular, conforme ensina Binenbojm (2001). Temos todo um legado vivencial que nos mostra que a democracia não se esgota na regra da maioria, que pode muito, mas não pode tudo. Talvez o exemplo mais contundente e trágico de que a democracia não se esgota na regra da maioria seja o exemplo da experiência nazista, quando então as maiorias se arvoraram no direito de exterminar as minorias.

Precisamente em razão disso, a Constituição possui um núcleo intangível (que alguns autores denominam de cláusulas pétreas) que representam consensos mínimos, que não se sujeitam à deliberação política, não estão à disposição das maiorias. Isso porque se trata de questões de tal centralidade que eliminá-las ou esvaziá-las equivaleria a desnaturar a essência da Constituição, aquilo que lhe dá identidade. Incluem-se nesse núcleo temático o voto direto, secreto, universal e periódico, o princípio da separação dos poderes, os direitos e garantias fundamentais, a forma federativa de Estado.

Assim, o processo legislativo deve estar estruturado de modo a garantir a tomada de decisões majoritárias, respeitando-se os direitos das minorias e mantendo-se permanentemente abertos os canais institucionais de mudanças políticas, de modo que as minorias de hoje possam vir a se tornar as maiorias de amanhã. Com isso, evita-se a absolutização da regra majoritária e a tirania das maiorias. Dito noutros termos, a tensão

entre democracia e constitucionalismo deve encontrar um ponto de equilíbrio que assegure, de um lado, a garantia de consensos mínimos, e, de outro, espaço para a deliberação democrática majoritária.

É essencial também que o processo legislativo preveja mecanismos de interlocução com a sociedade civil organizada, com o que Habermas (1997) chama de esfera pública culturalmente mobilizada, o que contribui para conferir maior legitimidade à norma legal. Desse modo, é importante que haja a realização de audiências públicas, seminários, ciclos de debates, instituição de comissão de participação popular. Quanto maior o grau de institucionalização da participação no processo político-decisório, tanto maior a legitimidade e a efetividade do princípio democrático.

Em um regime democrático, as casas legislativas constituem, pois, a instância de mediação institucional da vontade e da opinião públicas. Assim, o processo legislativo constitui uma técnica de que se vale o Direito para coordenar e articular as diversas vontades dos agentes que representam as mais diversas correntes político-partidárias com assento no parlamento. O processo legislativo se apresenta como um mecanismo de escolha seletiva dos valores que devem ser traduzidos em normas jurídicas. Longe de constituírem meras formas ou ritos, tais procedimentos de elaboração legislativa buscam assegurar as condições comunicacionais para que haja o mais amplo debate público acerca da matéria objeto de legislação. São garantia de igualdade e liberdade no momento de se definirem as normas que vão reger a vida social.

Retomando a questão do controle jurisdicional do processo legislativo, e tendo em conta essas considerações, é oportuno abordar alguns pontos fundamentais que têm

sido objeto de equívocos correntes, tanto na doutrina quanto na jurisprudência.⁴

Um desses pontos diz respeito a controvérsias regimentais atinentes à elaboração legislativa. Na visão do Supremo Tribunal Federal, tais questões devem ser resolvidas no âmbito privativo do Parlamento, vedando-se o contraste judicial, por se tratar de matéria *interna corporis*. O contraste judicial só seria admissível em relação a questões processuais previstas diretamente na Constituição. Segundo o STF⁵, se o Judiciário interviesse em controvérsias incidentes sobre disposições regimentais atinentes ao trâmite legislativo, restaria violado o princípio da separação dos Poderes. Assim, tais questões haveriam de encontrar solução no âmbito privativo do Parlamento.

Ora, se é certo que o processo legislativo deve voltar-se precipuamente para a tomada de decisões que sejam coletivamente vinculantes, e, nesse ponto, sobleva o seu caráter político-deliberativo, não é menos certo que tais decisões devem ser tomadas à vista dos procedimentos jurídicos válidos instituídos precisamente para assegurar uma participação igualitária e plural de todos os envolvidos no operar legislativo. Sob essa ótica, ganha relevo a dimensão jurídica do fenômeno procedimental.

Portanto, o processo legislativo deve estar normativamente estruturado, de modo a expressar uma regulação imparcial e igualitária do processo de formação da opinião e da vontade públicas, para usarmos uma expressão de Habermas (1997). Para esse autor, a legitimidade do

4 A propósito, confira-se nossa obra “*O controle jurisdicional do processo legislativo*” (BERNARDES JÚNIOR, 2009), que serviu de base para algumas reflexões desenvolvidas no presente trabalho.

5 Cf. a integralidade dos votos proferidos no MS 22.503 no Ementário – STF nº 1.872-03.

Direito posto repousa nas condições comunicacionais e nos pressupostos negociais de sua gênese democrática.

É preciso dizer que, na base do equivocado entendimento do Supremo Tribunal Federal, está uma visão distorcida do princípio da separação dos Poderes, cuja ideia-força consiste na imposição de limites ao poder. E é precisamente isso o que não ocorre quando o Judiciário se demite de sua função constitucional de zelar pela regularidade do procedimento de elaboração legislativa, cujo transcurso então se dá ao sabor do jogo político, desenvolvido sem a garantia da observância das regras que o presidem. De fato, cabendo ao Parlamento a palavra final a respeito de controvérsias regimentais sobre o processo legislativo, e considerando que o Parlamento delibera por maioria, abrem-se as portas para a instauração da ditadura das maiorias sobre as minorias. Desse modo, a pretexto de se preservar a autonomia do Parlamento, chega-se a um resultado oposto, pois se expõe o processo de produção das leis a manobras políticas realizadas à margem dos procedimentos jurídicos válidos, dando ensejo à manipulação do processo político pelas maiorias eventuais.

Assim, a ideia de autonomia é erroneamente associada à de insindicabilidade judicial. Ora, frise-se que a autonomia a ser preservada é a do Parlamento, instituição plural, representativa dos diversos segmentos políticos da sociedade, e não a autonomia dos blocos políticos hegemônicos. Nesse sentido, a não ingerência do Judiciário no processo legislativo para fiscalizar a sua regularidade, ao invés de salvaguardar a autonomia do Parlamento, acaba por comprometê-la, pois o processo político se torna suscetível de manipulação pelas maiorias eventuais. Desse modo, a autonomia parlamentar pode ser violada mediante um processo endógeno, originado,

portanto, no interior do parlamento, numa espécie de autofagia de sua legitimidade.

Na verdade, a autonomia do Parlamento revela-se, por exemplo, na prerrogativa de autorregramento, que se consubstancia na edição de seu regimento interno, e na aplicação desse regimento, sem a interferência de qualquer órgão externo. Mas essa autonomia não vai ao ponto de se permitir ao Legislativo contrariar preceitos jurídicos, regimentais ou constitucionais. Há uma frase lapidar de Aurelino Leal a esse respeito: “O poder de uma Câmara de votar o seu Regimento envolve o seu dever de cumpri-lo” (LEAL, 1924 *apud* SILVA FILHO, 2003, p. 77).

Trata-se, pois, de um grave equívoco dizer que o Judiciário, ao eximir-se de dirimir controvérsias regimentais referentes à elaboração legislativa, assume uma posição de isenção e equidistância em assuntos políticos. Na verdade, sob o prisma político, tal postura é nitidamente favorável às maiorias em detrimento das minorias. Isenção e equidistância haveria se o Judiciário intervisse no processo legislativo para assegurar a estrita observância dos procedimentos jurídicos instituídos para a deliberação política.

Uma outra crítica que pode ser dirigida ao entendimento do STF refere-se ao seu acentuado formalismo, que encontra expressão no critério erigido pelo Supremo para determinar a ocorrência ou não do controle judicial, que é o critério da localização da norma procedimental objeto de controvérsia. Se se tratar de norma abrigada no Regimento, veda-se a apreciação judicial, que só tem lugar se a questão envolver norma processual prevista na Constituição. Trata-se de um formalismo estéril, baseado na ilusão de que uma fórmula apriorística possa ditar antecipadamente as soluções para os casos concretos.

Ora, não se racionaliza mediante fórmulas apriorísticas, mas sim mediante princípios operacionais. Então a questão central consiste em verificar se, diante de uma controvérsia concreta, o princípio democrático está sendo de algum modo violado, se os canais institucionais de participação política estão sendo de algum modo obstruídos, quando então será de rigor a apreciação judicial. E, nesse ponto, os regimentos cumprem um papel fundamental, tendo em vista os inúmeros dispositivos regimentais que viabilizam o jogo democrático, como aqueles que disciplinam a definição da pauta dos trabalhos legislativos, as hipóteses de arquivamento de proposição, o prazo para apresentação de emendas, os casos de prejudicialidade, de anexação de proposição a outra em tramitação em virtude de similitude de conteúdo, enfim, disposições referentes à dinâmica da atividade legiferante. Conforme a interpretação que se dê a tais disposições, pode-se obstruir os canais institucionais de participação política, em prejuízo das minorias. Daí o fato de doutrinadores de renome, como Raul Machado Horta (HORTA, 1995, p. 530) e Menelick de Carvalho Netto (CARVALHO NETTO, 1992, p. 204-205), considerarem as normas regimentais atinentes ao processo legislativo como normas materialmente constitucionais. Conforme ensina Eros Grau, não se aplica o Direito em tiras (GRAU, 2001). Há de se afastar a perspectiva estática do Direito, substituindo-a por uma perspectiva dinâmica, operacional.

Outrossim, proclamar a insindicabilidade dos atos que precedem a edição da lei e que são praticados no interior do Parlamento, sob a alegação de que são atos *interna corporis* e, como tais, destituídos de relevância externa, é perder de vista o princípio da unicidade do procedimento legislativo. Segundo tal princípio, todos os atos integrantes da série procedimental estão em

conexão funcional e teleológica com o ato final, no caso, a lei, de modo que o conteúdo que esta venha a ter é condicionado pelo caminho trilhado na sua formação. Forma e matéria condicionam-se reciprocamente, estão imbricados. A relação existente entre o operar legislativo e o resultado desse operar expressa a conexão existente entre legitimidade e legalidade. Ora, como a lei opera efeitos de modo difuso sobre a sociedade, tendo em vista suas características lógico-semânticas da imperatividade, da generalidade e da abstração, impõe-se reconhecer relevância externa aos atos que concorreram para a sua formação. E tal relevância se traduz em garantia de igualdade e de liberdade na elaboração da lei.

Há ainda uma objeção muito frequente à intervenção do Judiciário no processo legislativo, segundo a qual haveria, nessa hipótese, um deslocamento do embate político travado originariamente na arena legislativa para a instância judiciária, que daria a palavra final em assuntos políticos. Assim, o Judiciário poderia sobrepor-se ao Poder Legislativo, transformando-se numa instância superior de decisão política, com a agravante de não possuir legitimação política para tanto. Cunhou-se até uma expressão para designar essa ideia: a judicialização da política. Ora, esse entendimento decorre de uma incompreensão da adequada demarcação das funções institucionais que tocam ao Legislativo e ao Judiciário. Uma coisa é a margem de escolha política que cabe ao Legislativo, e só a ele, no momento de tomar decisões coletivamente vinculantes, mediante a escolha seletiva de valores que devem merecer a tutela jurídica do Estado. Outra coisa completamente diferente são os parâmetros jurídicos que devem ser observados para que haja tal escolha. Diante de uma controvérsia insuperável a respeito desses parâmetros jurídicos, a palavra final

cabe ao Judiciário, por força do princípio constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional. Assim, ao Judiciário caberia dizer, por exemplo, se a audiência de uma dada comissão foi realizada, tendo em vista a aprovação de requerimento nesse sentido; se o prazo para a apresentação de emendas foi cumprido; se o recurso referente à questão de ordem foi intempestivo; se as emendas tais ou quais ficaram prejudicadas, enfim, questões nitidamente jurídicas. Não lhe compete dizer da conveniência ou oportunidade de tal ou qual política pública, ou se deve haver a concessão legal de subsídios para uma dada atividade econômica, ou se alterações na legislação educacional contribuirão para a otimização do ensino, e casos dessa ordem, de natureza eminentemente política. Canotilho sintetiza muito bem essas ideias na seguinte frase: “o problema não reside em, por meio do controle de constitucionalidade, se fazer política, mas em apreciar a constitucionalidade da política”.

Portanto, o processo legislativo é um fenômeno de natureza híbrida, no qual confluem o Direito e a política, os quais, nesse entrecruzamento, se prestam serviços recíprocos, numa espécie de acoplamento estrutural, de tal modo que a política oferece as premissas materiais para a positivação do Direito, conferindo-lhe efetividade, ao passo que o Direito confere legitimidade à política, instituindo os procedimentos jurídicos a serem observados para a decisão.

O Judiciário, ao eximir-se de decidir sobre controvérsias regimentais, repassando tal tarefa para o Legislativo, rende ensejo àquilo que, em linguagem sistêmica, é chamado de corrupção de códigos, pois o sistema jurídico abandona o seu modo típico de operar, com base no código binário lícito/ilícito, e se permite colonizar pelo sistema político, orientado pelo código maioria/minoria,

ou governo/oposição. Com isso, rompe-se o acoplamento estrutural que deve haver entre o Direito e a política. Como consequência, o Direito deixa de ser efetivo e a política transforma-se em força bruta.

4. LEGÍSTICA E QUALIDADE DA LEI: A ELABORAÇÃO LEGISLATIVA PARA ALÉM DOS RITOS E DAS FORMAS

Enquanto o processo legislativo constitui o conjunto de atos preordenados à elaboração da lei, de modo a propiciar um debate público o mais amplo possível acerca da matéria legislada, erigindo-se, pois, em fator de legitimidade do Direito, é preciso dizer que o conceito de Legística é mais abrangente. Com efeito, a Legística constitui o campo do saber que se ocupa do estudo da concepção e da produção da lei, de forma sistemática e metódica, subdividindo-se em Legística material e Legística formal.

As inovações da Legística material objetivam aprimorar o processo legislativo para além de seus aspectos formais e ritualísticos. Então, sobrepõem aspectos como diagnose legislativa, planejamento legislativo, abordagem multidisciplinar, avaliação legislativa, tanto a avaliação prospectiva, que é aquela que precede a elaboração da lei, quanto a avaliação retrospectiva, que se dá após a edição da lei, com vistas a monitorar os seus efeitos e aferir se os objetivos da lei estão sendo alcançados, estudo de impacto legislativo, entre outros. Trata-se, enfim, de implantarmos uma cultura de responsabilidade e de excelência na produção legislativa, que priorize um olhar de médio e longo prazo no trato dos problemas sociais demandantes de intervenção legislativa do Estado.

Já a Legística formal possui acepção mais restrita, voltando-se para os atos de confecção, de estruturação e de redação do texto legal, que deve apresentar-se sob a forma de um articulado. Nesse sentido, Legística formal e técnica legislativa se confundem.

Analisemos mais detidamente a Legística material.

Infelizmente, temos uma cultura política marcada pelo imediatismo na busca de solução dos problemas sociais, com normas sendo produzidas sem uma avaliação consistente dos resultados que podem trazer. Trata-se do mau vezo de sair legislando sempre que ocorre um fato que cause comoção popular ou que seja particularmente rumoroso. Nessa hora, diante da pressão da mídia sensacionalista, a primeira coisa que os legisladores fazem é propor leis para “resolver” o problema, sem uma avaliação mais detida e criteriosa da realidade.

A Legística envolve, pois, inúmeros momentos importantes que precedem a elaboração legislativa.

O problema: há o momento da chamada diagnose legislativa, que consiste na identificação de um problema social. Tal problema exige mesmo a edição de uma lei para resolvê-lo ou mitigá-lo? Ou o problema pode ser resolvido administrativamente, ou judicialmente? Esse problema foi devidamente analisado sob todas as perspectivas possíveis? A solução normativa que se pretende dar é realmente exequível? Os dados empíricos que envolvem o setor da realidade que se pretende disciplinar foram devidamente analisados? Faz-se, pois, necessário um estudo preliminar sobre a viabilidade da medida legislativa que se pretende instituir, a partir da mais ampla análise do problema social demandante de intervenção normativa do Estado.

Pois bem, se há um problema social, isso significa que nós estamos diante de uma situação indesejada e queremos passar para uma situação desejada e a lei deve servir como uma espécie de ponte para essa passagem. Portanto, identificado um problema no seio social, que demanda uma intervenção normativa, estabelece-se uma contraposição entre uma situação vivida, concreta, conflitiva, e uma situação desejada, à qual se visa chegar mediante a regulação estatal (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 146).

Na lição de Jean-Daniel Delley,

Toda análise da situação presente remete a valores que permitem qualificar essa situação e, por conseguinte, os objetivos que lhe são imanentes. Ou seja, a expressão de uma insatisfação em relação a uma situação de fato revela uma tensão entre uma realidade vivida e uma realidade desejada (DELLEY, 2004, p. 102).

Figure-se o exemplo da obrigatoriedade do uso de cinto de segurança. Até alguns anos atrás, tal medida de segurança só era exigida em rodovias, mas não em perímetro urbano. Contudo, o elevado índice de acidentes com politraumatismos graves e mesmo com mortes nas cidades passou a ser um problema sério. Essa situação indesejada levou os legisladores a aprovarem uma norma obrigando o uso do cinto mesmo em perímetro urbano, após vários testes de impacto comprovando que mesmo a baixas velocidades colisões frontais poderiam causar lesões graves, o que era minimizado significativamente com o uso do cinto. A lei funcionou, pois, como uma ponte que viabilizou a passagem de uma situação indesejada (alto índice de acidentes graves em perímetro urbano) para uma situação desejada (redução de acidentes graves nas cidades).

Cite-se também o exemplo da Lei Complementar nº 135/2010, a Lei Ficha Limpa. Antes de seu advento, havia uma situação indesejada, que era a candidatura, a cargos eletivos, de pessoas com vida pregressa comprometedora, o que levou a ampla mobilização popular e à apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular que resultou na Lei Ficha Limpa, a qual permite a impugnação do registro de candidatos ficha suja.

Muitas vezes, porém, o impulso legislativo resulta de demandas casuísticas, que não são devidamente analisadas, e que não deveriam ensejar a produção de uma lei.

A necessidade: Todas as ações possíveis voltadas para a solução do problema devem ser ponderadas. Como visto, muitas vezes não é o caso de legislar. A lei, de modo geral, tem um conteúdo impositivo de natureza restritiva. É bem verdade que as restrições impostas se dão em proveito da sociedade como um todo, mas não havendo a necessidade de legislar, não se deve fazê-lo. Não se justifica mobilizarmos todo o aparato legislativo do Estado para produzir uma lei desnecessária. Muitas vezes, um determinado problema se resolve administrativamente, ou judicialmente, ou então recorrendo-se a princípios do Direito. Não raro, a edição de uma lei vai trazer mais problemas do que soluções.

Considere-se o exemplo da renúncia a mandatos eletivos, que, no Brasil, chegou a se transformar em sinônimo de impunidade. Os políticos flagrados em ilícitudes e ameaçados de cassação renunciavam ao mandato com o propósito exclusivo de não perderem os direitos políticos. O que fazer nesses casos? Ora, é óbvio que uma renúncia, nesse contexto, não se caracteriza como uma renúncia genuína, mas sim como um expediente escuso para evadir-

-se da iminente cassação. Bastaria então a aplicação de um princípio elementar do Direito, segundo o qual ninguém pode valer-se da própria torpeza em benefício próprio. Em vez de se adotar tal orientação interpretativa, de base principiológica, optou-se por fazer constar na Constituição uma norma segundo a qual a renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda de mandato terá seus efeitos suspensos até que se ultime a deliberação acerca da cassação⁶. Resultado: o festival de renúncias de parlamentares envolvidos em falcatruas antes de iniciado o processo de cassação. Interpretou-se de maneira míope o dispositivo constitucional, preferindo-se a letra da norma em detrimento do espírito que a anima, o que revela clara desatenção à dimensão normativa dos princípios jurídicos. Assim, diante de um problema ocorrido no seio social, em lugar de se buscar uma solução jurídica para aquele problema com base nos princípios jurídicos, parte-se para a elaboração de regras e mais regras jurídicas, o que só faz sobrecarregar o sistema normativo, tornando-o disfuncional.

A Exequibilidade: A lei deve ser exequível, ela não pode prescrever algo que não seja suscetível de aplicação. A norma deve ter eficácia social. Muitas vezes são editadas leis inexecutáveis. Deve-se, pois, reconhecer os limites e as potencialidades da legislação. No Congresso Nacional, foi apresentado um projeto de lei objetivando proibir o uso de expressões estrangeiras no País (Projeto de Lei n.º 1.676/1999). Eis um exemplo do desconhecimento dos limites da lei. A língua é um organismo vivo, que não se deixa aprisionar. Não será a edição de um ato legislativo que excluirá, do uso dos falantes de uma língua, um termo que já vem sendo intersubjetivamente compartilhado

6 Trata-se do § 4º do art. 55 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional de Revisão n.º 6, de 7/6/1994.

por todos. Outro exemplo de norma que se mostrou inexequível: a norma constitucional que estabelecia o limite de juros em 12% ao ano, que constava do art. 192, § 3º, da Constituição Federal. Ora, o sistema do Direito, que muitas vezes não consegue regular nem a si mesmo, não pode se mostrar indiferente a outros sistemas operativos na sociedade, como é o sistema econômico, que simplesmente não “lê” uma norma como essa do limite de juros. Em um primeiro momento, buscou-se argumentar que tal dispositivo constitucional não seria autoaplicável, de modo que sua aplicação exigiria legislação integradora. Posteriormente, numa perspectiva mais realista, optou-se pela revogação da norma.⁷

Neste ponto da exposição é importante dizer que sempre haverá um coeficiente de descumprimento da norma jurídica. E isso porque o não Direito é condição de existência do próprio Direito. Sempre vai haver comportamentos desviantes e, portanto, algum grau de inobservância da lei. Se nenhuma norma jurídica fosse descumprida, se não houvesse um mínimo de inobservância das normas jurídicas, o Direito não seria necessário, sobretudo em seu aspecto coercitivo e sancionatório. Por outro lado, se todas as normas fossem integralmente descumpridas, o Direito não teria nenhum préstimo, não haveria razão para sua existência. Isso equivale a dizer que a lei deve ter algum grau de conformação da realidade social, de modo a servir como aquela ponte que nos faz passar de uma situação indesejada para uma situação desejada.

A proporcionalidade: para a edição de uma lei, há que se ponderar entre os ganhos que ela propicia e os custos que ela implica. A relação custo/benefício há de ser

7 O referido dispositivo foi revogado pela Emenda Constitucional n.º 40, de 29/5/2003.

positiva. Isso pode ser visto com mais clareza no campo da legislação ambiental. Nesse sentido, uma preocupação excessiva com o meio ambiente pode levar à inviabilização do desenvolvimento econômico, que sempre implica algum impacto ambiental. Do mesmo modo, o contrário também é extremamente nocivo, ou seja, preocupações estritamente econômicas e nenhuma importância dada ao meio ambiente. De fato, toda e qualquer intervenção no meio ambiente deve nortear-se pelo princípio da sustentabilidade. Portanto, há que se proceder a um juízo ponderativo, em busca de uma solução conciliatória.

A Inteligibilidade e simplicidade do ato legislativo: a lei tem como destinatários a generalidade das pessoas, de modo que ela deve atender ao requisito da inteligibilidade e da simplicidade, o seu conteúdo deve ser de fácil entendimento, sobretudo porque a lei deve buscar, ao menos idealmente, o maior grau possível de uniformidade interpretativa.

A avaliação: a avaliação é um aspecto importantíssimo da Legística material. Costuma-se falar em avaliação prospectiva e avaliação retrospectiva. A primeira se refere a um momento que precede a elaboração da lei. Busca-se avaliar a situação demandante de disciplina legal sob todos os aspectos possíveis, com o propósito de se definir qual a melhor maneira de legislar sobre a matéria. Na verdade, a Legística prestigia uma abordagem multidisciplinar, de maneira que o objeto da disciplina legal seja examinado do modo mais amplo possível.

Uma vez editada a lei, deve-se proceder também à avaliação retrospectiva, de modo a monitorar os efeitos que a legislação tem trazido na realidade concreta. Na verdade, melhor seria falar em um movimento circular, pois a avaliação prospectiva e retrospectiva acabam

sendo interdependentes. Quando se faz uma avaliação retrospectiva de uma lei já existente, de modo a monitorar os seus efeitos, é óbvio que isso de alguma maneira contribui para uma avaliação prospectiva, buscando-se eventualmente aprimorar a legislação.

Nas avaliações retrospectivas, quando se cuida de monitorar os efeitos de uma lei, é preciso ter presente que muitas vezes tais efeitos são potencializados pela nota de novidade da legislação, pela sua tematização na mídia, por toda a simbologia em torno do ato legislativo recém-criado. Tais efeitos não podem ser sobrevalorizados. Tome-se o exemplo dos efeitos práticos do novo Código de Trânsito Brasileiro por ocasião de sua edição. Houve uma significativa queda nos índices de acidentes nos primeiros dias de vigência da norma. Com o tempo, tais índices voltaram a crescer. O mesmo se diga quanto à Lei Seca. Com o passar do tempo e o relaxamento na fiscalização, aumentou o coeficiente de descumprimento da norma e, como consequência, elevou-se também o índice de acidentes de trânsito. Esse fato deve ser considerado no contexto avaliativo.

A questão da avaliação legislativa, tanto a prospectiva quanto a retrospectiva, encerra enormes dificuldades, pois concorrem para tal avaliação inúmeras variáveis de difícil aferição e acompanhamento. Aqui, diferentemente do que ocorre no campo das ciências naturais, em que é possível isolar determinadas condições em laboratório e proceder às devidas análises, a dificuldade é extrema. Não é por outra razão que o jurista alemão Hermann Jahrreiss afirmou que “legislar é fazer experiências com o destino humano” (JAHRREISS, *apud* BRASIL, 2002), naturalmente experiências bem mais complexas do que qualquer outra que se possa conceber.

Muitas vezes, avaliações malfeitas conduzem a legislações desastrosas, com efeitos extremamente negativos para a sociedade. Figure-se o exemplo das normas constitucionais que disciplinavam a previdência, por ocasião da promulgação da CF de 88. A Constituição foi extremamente generosa na previsão dos direitos previdenciários, mas sem maiores preocupações quanto aos recursos que deveriam custeá-los. Isso provocou um comentário irônico do então senador Roberto Campos, segundo o qual nós tínhamos uma seguridade social suíça com recursos moçambicanos. Na verdade, não foi feita uma avaliação criteriosa, que tomasse em consideração, por exemplo, a relação entre ativos e inativos, a realização de cálculos atuariais, o aumento progressivo da longevidade, a necessidade de contribuição dos servidores para a composição do fundo previdenciário. Na verdade, o sistema não era sequer bicontributivo, ou seja, o servidor não contribuía para a formação do fundo. É evidente que um sistema previdenciário assim concebido não tinha como se sustentar, daí a necessidade de reformas do sistema previdenciário, que de fato ocorreram. Desde a promulgação da Constituição de 88 até o momento em que este texto foi publicado, já havíamos experimentado duas reformas previdenciárias e estávamos a caminho da terceira.

Um outro exemplo interessante que podemos citar diz respeito às Leis de Organização e Divisão Judiciárias. Muitas vezes, diante do mau desempenho de um tribunal de justiça na prestação jurisdicional, busca-se resolver o problema por meio da solução convencional de criar, por lei, mais cargos de magistrados. Nesse aspecto, experimentamos um grande avanço institucional com a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que tem norteado sua atuação a partir de dois vetores: gestão

e planejamento. O CNJ trabalha com pesquisa, dados estatísticos e subsídios os mais diversos para aferir a qualidade da prestação jurisdicional. A partir desses dados empíricos, é possível verificar, por exemplo, que um tribunal de justiça de um determinado Estado, conquanto com um menor número de magistrados, consegue uma performance melhor do que o de outro Estado de proporções semelhantes e com um quadro de magistrados maior. Então, antes de sair aumentando, mediante lei, o número de cargos de juiz, é necessária uma avaliação criteriosa, de modo a aferir a taxa de congestionamento das ações, a relação entre o número de juízes e o número de habitantes, o grau de informatização do tribunal, o montante de gastos com pessoal, o montante de gastos com atividade-fim e com atividade-meio. Tudo isso deve ser criteriosamente avaliado. Só para ficarmos no exemplo da informatização dos tribunais, a chamada justiça eletrônica, são inúmeras as vantagens de sua implementação. Para além da questão de economia de espaço, com a informatização concretiza-se o princípio da ubiquidade do processo. Se antes uma das partes não poderia ter acesso aos autos porque estes estavam com vista para a outra parte, com a justiça eletrônica os autos estão permanentemente à disposição de autor e réu. Isso sem falar no melhor aproveitamento que se pode dar a inúmeros funcionários com bom potencial, mas que ficavam ocupados com tarefas como bater carimbo e dar baixa em processos. Some-se a isso a economia de tempo e a praticidade de se peticionar pelo computador, sem a necessidade de deslocamentos físicos e com toda a segurança que os sistemas criptografados proporcionam. É claro que tudo isso vai contribuir no combate à morosidade da Justiça.

Outro exemplo é a questão da emancipação de distritos e criação de novos municípios. O texto original da Constituição de 88 determinava que essa matéria deveria ser disciplinada por leis complementares estaduais, as quais estabeleceriam os requisitos a serem observados para a criação de municípios. Contudo, tais legislações foram extremamente permissivas no que toca a esses requisitos, o que acabou por ensejar uma verdadeira avalanche de novos municípios, boa parte deles sem a menor condição de se transformarem em uma unidade da federação, sem viabilidade econômica, e cuja existência em boa medida só se fazia possível em razão do repasse do fundo de participação dos municípios. E o *status* de municipalidade implica todo um aparato estatal, com Poder Executivo, Poder Legislativo, secretarias, despesas com pessoal, subsídios com agentes políticos, remuneração de servidores. Tudo isso há de ser devidamente considerado, de modo que uma eventual criação de município seja motivada por necessidades concretas, e não por interesses políticos que acabam se sobrepondo ao interesse público. Só em Minas Gerais há 853 municípios! No País inteiro, 5.568! Foi necessária uma alteração constitucional⁸ que estabelecesse a competência legislativa da União para tratar da matéria, o que pôs termo a essa verdadeira enxurrada de municípios.

Todos esses exemplos ilustram de modo claro o quanto são importantes o planejamento legislativo e a avaliação legislativa precedentemente à apresentação de proposições de lei. A propósito, a professora Fabiana Menezes tem

8 Trata-se do § 4º do art. 18 da Constituição da República, cuja redação foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 15, de 12/9/1996. Eis a nova redação do dispositivo: "A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei."

encarecido a necessidade de avançarmos na discussão sobre a avaliação legislativa. Segundo ela, na Europa já há alguns exemplos de processos de avaliação legislativa que foram implementados e estão em curso. Um deles é o Simplex, modelo de nossos irmãos portugueses. Outro exemplo seria o modelo belga, curiosamente denominado Kafka. A professora cita ainda o IA, um relatório de impacto sobre a legislação desenvolvido no Reino Unido, bem como o modelo suíço, com instrumentos de participação popular e de democracia direta (SOARES, 2009).

Ressalte-se que a incorporação dos princípios e diretrizes da Legística material à dinâmica do processo legislativo em nada interfere com o poder de agenda e de decisão dos parlamentares. São estes os detentores do mandato político e por isso cabe a eles a decisão de apresentar o projeto x ou y, tomar a decisão tal ou qual. Mas é óbvio que, com o aporte dos subsídios trazidos pela Legística, aumenta em muito a responsabilidade dos parlamentares no momento de decidirem politicamente. Portanto, a política não pode prescindir da técnica, a política e a técnica são indissociáveis. Há que haver essa interface entre ambas, até porque uma mesma questão pode envolver mais de uma solução técnica, cabendo à política optar entre elas. De fato, não existe a *decisão* técnica, mas sim vários entendimentos dotados de plausibilidade, de modo que cabe à política escolher, entre as diversas possibilidades técnicas vislumbradas, aquela que lhe parece a mais apropriada. A política sem a técnica pode resultar no populismo, ao passo que a técnica sem a política resulta na tecnocracia. Tanto um como outra são indesejáveis.

Assim, enquanto a política confere legitimidade à decisão estatal, porquanto fundada no consentimento popular, consubstanciado no voto, a técnica oferece

os elementos e subsídios necessários para uma decisão adequada à finalidade que se quer alcançar. Por vezes, uma decisão política não tem viabilidade técnica e a lei se transforma em letra morta, caracterizando a chamada legislação simbólica, desprovida de eficácia social, o que é absolutamente indesejável.

Como não é possível fazer uma boa política sem um suporte técnico qualificado, torna-se necessária a existência, no âmbito dos parlamentos, de uma assessoria técnica institucionalizada⁹, apartidária, não só para subsidiar a atividade política, com o adequado suporte técnico, como ainda para minimizar o problema da assimetria informacional que costuma se fazer presente no Parlamento. De fato, as casas legislativas se compõem de parlamentares de diversas procedências, com formações as mais distintas e níveis diferenciados de informação. Além disso, uma assessoria institucionalizada contribui para a preservação da memória institucional, diferentemente do que ocorre quando, ao cabo de cada legislatura, os assessores ligados aos gabinetes de parlamentares que não foram reeleitos também acabam se desligando de seus cargos, instaurando-se uma intensa e indesejável rotatividade nos cargos públicos.

Abordagem multidisciplinar: foi-se o tempo em que a atividade de elaboração legislativa ficava confinada aos juristas e especialistas do Direito. Na verdade, a atividade de planejamento legislativo, dada a complexidade dos problemas sociais demandantes de solução normativa, exige uma abordagem multidisciplinar, de modo que a

9 Confira-se, a propósito, interessante artigo de Flávia Pessoa Santos, Gabriela Horta Barbosa Mourão e Guilherme Wagner Ribeiro, publicado no *Cadernos da Escola do Legislativo* sob o título Poder Legislativo e suas consultorias institucionais: reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (SANTOS; MOURÃO; RIBEIRO, 2007).

matéria objeto de legislação seja analisada da forma mais ampla possível, evitando-se abordagens reducionistas. Daí a necessidade da confluência de saberes como a Linguística, (até porque a lei se dá a conhecer mediante a palavra escrita), a Economia, a Ciência Política, o Direito, a Sociologia, a Estatística, a Tecnologia de Informação, a Comunicação. O conhecimento dos dados empíricos relativos ao setor da realidade que se pretende disciplinar mostra-se essencial para a boa elaboração legislativa. Aqui é importante reconhecer que nossa capacidade de conhecimento da realidade é sempre limitada, de modo que sempre vai remanescer uma dose de incerteza nas avaliações. Todo esforço de racionalização é sempre envolto em incertezas. Uma vez mais, vale lembrar a máxima de que legislar é fazer experiências com o destino humano. Diferentemente do pesquisador das ciências naturais, que pode, em laboratório, isolar determinadas condições e avaliá-las, o legislador se volta para uma realidade muito mais complexa, em que compõem inúmeras variáveis insusceptíveis de mensuração. É precisamente por isso que, muitas vezes a lei, uma vez editada, produz efeitos insuspeitados pelo legislador.

Portanto, no contexto da elaboração legislativa, não se pode perder de vista o substrato fático sobre o qual a norma deverá incidir, sob pena de se produzirem normas absolutamente inexecutáveis, as chamadas “leis que não pegam”, segundo a linguagem popular.

Dessa forma, mudanças operadas na estrutura da sociedade se refletem posteriormente na legislação, visto que as instituições são reativas a tais mudanças e buscam promover a adequação da lei à realidade social. É o que explica inovações normativas como a da guarda

compartilhada, a desburocratização da separação judicial, o novo marco civil da internet, entre tantas outras, que são tentativas de o Direito adaptar-se à dinâmica social.

Como visto, é comum nos depararmos com proposições legislativas baseadas em análises superficiais do problema sobre o qual se busca legislar e que evidenciam o mau vezo do legislador de valer-se da norma como se essa fosse uma varinha de condão, com a vã pretensão de resolver, a golpes de caneta, problemas cujas soluções vão bem além da mera edição de um ato legislativo. A lei deve ser vista como um instrumento, entre tantos outros, a serem utilizados pelo poder público para o enfrentamento dos problemas sociais. Tome-se o exemplo do elevado número de acidentes rodoviários que resultam em vítimas fatais. Boa parte desses acidentes envolvem veículos pesados. Pois bem, diante dessa constatação, o que fizeram os legisladores? Aprovaram uma lei que proíbe que os caminhoneiros dirijam por mais de 4 horas ininterruptas (Lei n.º 12.619/12), posteriormente alterada pela Lei n.º 13.103/15, que ampliou tal período para 5 horas e meia ininterruptas. Para além da questão prática de como fiscalizar uma norma como essa, que requer todo um aparato tecnológico para sua operacionalização, cabe indagar: seria possível resolver os problemas envolvendo acidentes fatais com essa norma? Resta óbvio que a solução de um problema dessa natureza é bem mais complexa. Devemos investir na qualidade da nossa estrutura viária. No Brasil, temos inúmeras rodovias em situação precária, que disputam entre si a mórbida alcunha de rodovia da morte, como é o caso da BR 381, em Minas Gerais, ou da Régis Bittencourt, estradas que, ano a ano, ceifam a vida de inúmeras pessoas, levando dor e sofrimento a um sem número de famílias. A propósito, a 381 há anos espera pelas obras de duplicação, isso

sim, medida que traria mais segurança ao trânsito. Outra medida eficaz seria expandir nossa malha ferroviária, de modo que pudéssemos transportar mercadorias cobrindo grandes distâncias e com segurança. Também contribuiria para mitigar o problema a utilização do transporte fluvial. Ante tantas possibilidades de atuação concreta do poder público, optou-se pela saída convencional e mais cômoda: a edição de mais uma lei para “resolver” a questão.

Check-list: outro ponto importante relativo à elaboração legislativa diz respeito ao *check-list*, uma espécie de questionário de referência que deve servir de guia para o legislador. Trata-se de um conjunto de indagações que devem ser feitas antes da formulação de um projeto de lei. A desconsideração dessas indagações pode resultar na edição de leis desnecessárias, absurdas, bizarras, leis que violam disposições constitucionais formais e materiais. Portanto, o *check-list* consiste em um método interessante de perguntas que se encadeiam: há um problema social demandante de intervenção legislativa? Ou o problema pode ser resolvido na via administrativa ou judicial? Quais as possibilidades legislativas que se apresentam? O problema em questão foi amplamente analisado, a partir de uma abordagem multidisciplinar? A medida legislativa que se preconiza atende à relação custo-benefício, ou seja, os condicionamentos e restrições que a lei impõe são compensados pelos benefícios que ela acarreta? Qual ente político detém competência para legislar sobre o assunto: União, estados ou municípios? Há regra instituidora de reserva de iniciativa sobre a matéria? Há violação a preceitos materiais da Constituição Federal e da Constituição Estadual? É o caso de se editar uma lei autônoma ou basta alterar lei preexistente? Há a necessidade de normas transitórias? Há a necessidade de se estabelecer um prazo para a entrada em vigor da lei, de

modo a possibilitar que os destinatários da norma possam adaptar-se às suas exigências? É necessária a previsão de disposições sancionatórias?

Naturalmente a lista aqui apresentada é meramente exemplificativa. A propósito, o Decreto n.º 4.176/2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, traz em seu final uma *check-list* ainda mais ampla e que se mostra bastante útil para orientar a elaboração normativa.

É evidente que esse conjunto de indagações levanta inúmeras dificuldades práticas, pois, conforme dito anteriormente, nossa capacidade de conhecimento da realidade é sempre limitada: o conhecimento dos dados empíricos relacionados ao problema demandante de solução normativa não é algo fácil, daí a necessidade de uma assessoria técnica multidisciplinar. Também o deslinde dos aspectos jurídicos é extremamente complexo. Tome-se o exemplo do sistema constitucional de repartição de competências legislativas, que deve apontar qual o ente político competente para legislar sobre a matéria tal ou qual. Muitas vezes, conforme o ângulo de análise de um determinado assunto, surgem fundadas dúvidas quanto ao seu correto enquadramento temático: trata-se de matéria relativa ao Direito do Consumidor, e portanto de competência concorrente entre os estados e a União, ou matéria comercial, privativa da União? Trata-se de proteção da saúde (competência concorrente) ou norma de trânsito? (competência privativa da União). Não é por acaso que essas questões dividem mesmo os ministros do STF por ocasião do julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade.

Legística formal: vimos que a Legística se subdivide em Legística material e Legística formal. Feitas as considerações sobre a primeira, cumpre examinar, a voe de pássaro, a segunda, cuja análise mais detida refoge do propósito deste trabalho.¹⁰

A Legística formal possui acepção mais restrita, voltando-se para os atos de confecção da lei, a sua redação e estruturação sob a forma de um articulado. Nesse sentido, Legística formal e técnica legislativa se confundem.

Existem vários preceitos de técnica legislativa ou de Legística formal que devem ser observados na redação da lei. O primeiro deles é o de que a lei deve apresentar-se sob a forma de um articulado que tem como unidade básica o artigo. Este pode subdividir-se em parágrafos, incisos, alíneas, números.

O artigo deve conter uma disposição autônoma, e seu texto não deve exceder um período. Quando se quer abrir uma exceção ao comando do artigo, ou quando se busca explicitar ainda mais o seu conteúdo, conferindo-lhe contornos mais nítidos, lança-se mão dos parágrafos, que são, pois, complementos restritivos ou explicativos do *caput* do artigo. Já os incisos prestam-se a estabelecer discriminações e podem subdividir-se em alíneas e estas em números.

Quando se tem uma lei mais extensa, deve-se buscar uma sistematização adequada, de modo que o conjunto de artigos afins compõe uma subseção, o conjunto de subseções compõe uma seção, o conjunto de seções

10 Para uma abordagem mais detida acerca da Legística formal, confira-se o Manual de Redação Parlamentar, editado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2013), bem como a obra de Natália de Miranda Freire, intitulada *Técnica e processo legislativo: comentários à Lei Complementar n° 95/98, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n° 107/01.* (FREIRE, 2002).

constitui um capítulo, o conjunto de capítulos compõe o título, depois temos os livros e, por fim, as partes.

Do ponto de vista da linguagem, deve-se visar à obtenção da clareza, da concisão, da coesão, da coerência, da simplicidade.

Já Aristóteles dizia que a clareza é a primeira regra do estilo. Tanto mais em um comando normativo. Quantas não são as ações deduzidas em juízo exatamente em razão de ambiguidades nos textos legais!

Para a obtenção da clareza, há uma série de preceitos a serem observados na redação das disposições legais: onde a mesma ideia, a mesma palavra, evitando-se, pois, o emprego da sinonímia. Deve-se empregar a linguagem comum, salvo quando se tratar de assunto técnico. Sem prejuízo do sentido, deve-se preferir o uso do singular ao plural. Os termos da oração devem estar preferencialmente dispostos na ordem direta, com sujeito, verbo e complemento.

A concisão significa dizer o máximo com o mínimo. A lei não pode conter palavras inúteis e deve evitar o uso de expressões enfáticas ou de reforço.

A coesão significa que, embora haja inúmeras disposições em um texto normativo, este deve apresentar uma unidade de sentido, um fio condutor de todos aqueles preceitos.

A coerência impõe a ausência de contradições, tanto internas quanto externas, ou seja, tanto no que toca às disposições do diploma normativo em questão, quanto em relação às demais normas que compõem o ordenamento jurídico como um todo.

Há leis que tratam da elaboração de leis. No plano federal, temos a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de abril de 2001, bem como o Decreto n.º 4.176/2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal. Já no plano estadual, temos em Minas Gerais a Lei Complementar n.º 78, de 2007.

Considerando-se que a Legística prestigia uma abordagem multidisciplinar, e que ela pressupõe uma ampla avaliação legislativa, conforme já visto, é preciso que os parlamentos busquem equipar-se adequadamente para atender a tantas exigências. Figure-se o exemplo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que mantém uma assessoria institucionalizada composta por um corpo técnico altamente qualificado. Há a consultoria temática, que se divide em várias áreas, as quais mantêm entre si permanente contato e intercâmbio, de modo a otimizar o assessoramento legislativo em setores os mais diversos, como saúde, educação, meio ambiente, Direito Constitucional e Administrativo, finanças públicas, segurança, etc. O setor de apoio às comissões e ao plenário oferece o suporte técnico para o assessoramento da parte procedimental. A Escola do Legislativo promove cursos de capacitação técnica e aprimoramento. Na consultoria temática, há um setor encarregado especificamente da técnica legislativa. Tudo isso aponta para a importância do servidor enquanto agente corresponsável para a boa qualidade dos trabalhos parlamentares.

5. CONCLUSÃO

A nossa democracia ainda é muito jovem e está em processo de amadurecimento. De todo modo, pode-se constatar, a partir de um olhar retrospectivo, que avançamos muito: instituímos entre nós o voto feminino na década de 30, superamos as eleições a bico de pena; em termos de logística eleitoral, hoje somos exemplo no mundo inteiro com a urna eletrônica; alcançamos quase 30 anos de estabilidade institucional, após um longo período marcado por rupturas institucionais e quarteladas. Mas democracia é processo, sempre sujeito a aprimoramentos, e, a cada avanço institucional, novos horizontes se descortinam e novas conquistas democráticas devem ser buscadas. E, no nosso caso, há muito que avançar!

No que toca à primeira dimensão da democracia, a do voto, há que combater firmemente as mazelas de nosso processo eleitoral, que o tornam bastante vulnerável à ação nefasta do poder econômico. Se em termos de logística eleitoral somos um modelo a ser seguido, ficamos devendo (e muito) no que se refere à essência do processo eleitoral, que é precisamente assegurar a legitimidade do pleito. De fato, de que adiantam os avanços na logística envolvida para a operacionalização das eleições se o abuso do poder econômico e as mazelas do processo eleitoral acabam levando à captação ilícita de sufrágio e conspurcando a legitimidade das eleições? A esse propósito, a operação Lava-Jato veio desnudar a extensão desses abusos, de proporcões amazônicas, e a promiscuidade que se estabeleceu entre o setor público e o setor privado. Este último financiando fartamente partidos e candidatos, o que desequilibrava por completo o processo eleitoral, e apresentando a conta posteriormente, sob a forma de

contratos superfaturados ou outros meios de favoritismo. Graças a recente decisão do STF, relativa à Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650, passou a ser vedado o financiamento empresarial de campanhas eleitorais, o que já não era sem tempo. Ainda que se reconheça que aportes clandestinos continuarão a ser feitos, é claro que tal proibição reduz as possibilidades de abuso econômico e de desigualdades entre os candidatos.

No que tange à democracia constitucional, em que sobreleva a dimensão do Direito, também experimentamos avanços importantes: a Constituição deixou de ser uma mera carta de intenções e passou a ostentar a sua dimensão normativa; os princípios, que durante muito tempo cumpriram uma função meramente supletiva, só vindo a ser invocados ante lacunas normativas, também passaram a ser reconhecidos como normas, portanto, dotados de caráter impositivo. Foi-se o tempo em que somente tinha bom direito aquele que pudesse invocar uma regra explícita em seu favor. Na esfera penal, grassava a impunidade entre os chamados crimes de colarinho branco, a ostentar uma gritante desigualdade entre ricos e pobres, circunstância retratada de forma lapidar na desconcertante afirmativa do Bispo Mauro Moreli de que no Brasil há o Código Civil para aquele que é, que sabe e que tem, e o Código Penal para aquele que não é, não sabe e não tem (MORELLI, 2000, p. 33). Basta um rápido olhar para nossa população carcerária e logo identificamos o perfil da grande maioria dos presidiários. Começamos a mudar esse estado de coisas recentemente, sobretudo nas ações do Mensalão e da Lava-Jato. Hoje vemos delinquentes do colarinho branco cumprindo a pena privativa de liberdade, aí incluídos executivos de grandes empresas e figuras políticas que ocupavam cargos governamentais de primeiro escalão, algo absolutamente

impensável em outras épocas. É bem verdade que deve haver prudência para evitar que se migre ao extremo oposto, instaurando-se uma caça às bruxas e com desconsideração pelos direitos fundamentais, em especial o direito à ampla defesa e a presunção de inocência.

Mas torna-se imperioso atribuir a devida valorização ao momento de criação do Direito. E isso deve dar-se em todas as frentes. Entre os docentes, no campo do ensino jurídico, com revisão da grade curricular, de modo a prestigiar cadeiras que tratem da elaboração legislativa, processo legislativo, técnica legislativa, Legística. Os doutrinadores devem dar mais atenção a esses assuntos, em vez de se limitarem a poucas e superficiais abordagens do tema, quase sempre a partir de uma perspectiva meramente empírico-descritiva e sem maiores reflexões acerca do profundo significado de que se reveste o processo de elaboração legislativa. O Judiciário deve mostrar-se mais cioso de sua responsabilidade em garantir a observância dos procedimentos de elaboração legislativa e cuidar para que não haja obstrução dos canais institucionais para a atuação das minorias, na linha propugnada por John Hart Ely (ELY, 1980). Os parlamentares devem conscientizar-se de que estão investidos do poder legiferante, mas tal poder, como qualquer função pública, há de nortear-se pela consecução do interesse público, daí falar-se em dever-poder. Dessa perspectiva, o poder assume feição meramente instrumental, a viabilizar a realização de um dever, qual seja, o de bem curar o interesse público, daí o dever de bem legislar. E para tanto, são imprescindíveis os subsídios da Legística, bem como o abandono de práticas nocivas, calcadas no imediatismo, no puro cálculo político ou em interesses meramente corporativistas. E assim como os parlamentares devem voltar-se para a formulação de políticas públicas na área da saúde, da educação, da

segurança, do transporte público, há que haver também uma preocupação específica com uma política pública de regulação, nos termos preconizados por Radaelli e De Francesco (2007). Nesse aspecto, já demos alguns importantes passos. Temos a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, alterada pela Lei Complementar n.º 107, de 26 de abril de 2001, bem como o Decreto n.º 4.176/2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

De fato, é inquestionável a importância que cerca o momento de criação do Direito. Hoje padecemos de sérios problemas em institucionalidades centrais, problemas cujas soluções passam, em boa medida, por alterações legislativas imprescindíveis. Basta imaginar o quanto seria importante para o País uma reforma política bem-conduzida, uma reforma previdenciária adequada e também uma reforma tributária que elimine as distorções presentes no modelo atual, que é regressivo, injusto e extremamente desigual.

Figure-se o exemplo da excessiva pulverização de partidos políticos no Brasil, com a proliferação das chamadas legendas de aluguel, destituídas de conteúdo programático ou ideológico e voltadas tão somente para a acomodação de interesses político-partidários. Trata-se de um problema que acaba prejudicando a consolidação de nossa democracia, porque praticamente inviabiliza a governabilidade e a faz refém de barganhas inaceitáveis, próprias do mais baixo fisiologismo. Uma medida legislativa que poderia sanar esse problema seria a criação de uma cláusula de barreira, o que evitaria

que esses partidos pequenos tivessem representação no Congresso, mas não uma cláusula de barreira tupiniquim, ao modo daquela contida na Lei n.º 9.096/95. Tal lei, em vez de simplesmente estabelecer um percentual de votos abaixo do qual os partidos não teriam representação, determinava que os partidos que não alcançassem 5% dos votos para deputado federal teriam restrições em seu funcionamento parlamentar, diminuição do tempo de rádio e TV, e diminuição dos recursos do fundo partidário, o que abriu brechas para sua impugnação judicial, sob o argumento de que tais disposições haviam criado parlamentares classe A e classe B. O Supremo Tribunal Federal acabou declarando a inconstitucionalidade dessas disposições por ocasião do exame da ADI 5.105.

Portanto, não podemos desprezar o potencial transformador de normas jurídicas bem-elaboradas. Tome-se o exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal, que pôs fim a um verdadeiro descalabro que marcava a gestão pública antes do advento desse diploma legal. Figure-se ainda o exemplo da mudança constitucional incidente sobre a matéria relativa à emancipação de distritos e à criação de municípios. O texto original da Constituição previa a competência legislativa dos estados membros para disciplinar tal assunto, estabelecendo os requisitos legais para a criação de novos municípios. As legislações estaduais se mostraram pouco exigentes quanto a tais requisitos, o que redundou, conforme visto, na avalanche de municípios criados sem qualquer viabilidade econômica e totalmente dependentes do repasse do fundo de participação de municípios. Bastou uma mudança na Lei Maior, instituindo a competência da União para tratar da matéria, e foi colocado um freio nessa situação. Cite-se também a importância do advento da Lei Complementar n.º 135/2010, a chamada Lei Ficha Limpa,

com forte teor moralizador, que tem contribuído para alijar da política candidatos ímprobos e de vida pregressa comprometedora. Há vários outros exemplos, mas esses já bastam para evidenciar o quanto é relevante uma maior atenção ao momento de construção, de formação de nossas normas jurídicas, e o quanto isso pode impactar positivamente a vida dos cidadãos. Ou negativamente, na hipótese de negligência e descuido para com o momento de elaboração legislativa.

A esse propósito, é inegável que nosso ordenamento jurídico está repleto de normas jurídicas que só fazem alimentar o chamado viés de seleção adverso, consistente na tendência do sistema político de recrutar políticos profissionais, voltados tão somente para os seus interesses pessoais e seus projetos de poder, ao invés de políticos verdadeiramente vocacionados à causa pública, ao interesse público. A permissividade de nossa legislação com relação a gastos com campanha eleitoral, inclusive admitindo, até bem pouco tempo, o financiamento empresarial, mostrou a que ponto isso pode chegar. Nesse sentido, são mais que bem-vindas as recentes alterações legislativas voltadas para o barateamento das campanhas eleitorais. Tome-se ainda como exemplo a questão do foro privilegiado. A inaceitável amplitude que tal instituto tem em nosso sistema político-jurídico, somada à existência de quatro instâncias judiciárias (o que também é incompreensível), a oferecer inúmeras possibilidades de recurso, tornaram a prescrição dos ilícitos algo comum. Com isso, tem-se campo propício e fecundo para grassar a impunidade, o que só faz aumentar a certeza de que o crime compensa, alimentando ainda mais o círculo vicioso.

Impõem-se, assim, alterações legislativas que promovam as condições para que os políticos vocacionados à vida pública tenham vez e para que sejam afastados os políticos

profissionais, que se servem do público em benefício próprio. Com isso, romperíamos com o círculo vicioso que alimenta o viés de seleção adverso em que há maiores chances para os que jogam o jogo sujo e cada vez menos espaço para os bons políticos. Aqui, vemos que essas dimensões da democracia (a democracia representativa, a democracia constitucional e a democracia deliberativa) se tocam, se mostram interdependentes. De fato, uma boa reforma política, levada a efeito em um contexto de amplo debate público, pode contribuir para a melhoria da representação que temos.

Contudo, não se pode olvidar que os agentes constitucionalmente legitimados a promover essas pretensas mudanças legislativas são os próprios parlamentares, portanto, os próprios beneficiários do *status quo*. Mas tal circunstância só faz reforçar a necessidade de mobilização popular em prol de mudanças tão necessárias. Daí a necessidade de difusão dos espaços públicos informais de geração da vontade e da opinião públicas, bem como a de adoção de práticas participativas que efetivamente insiram os cidadãos no processo político-decisório. E nesse passo chegamos à terceira dimensão da democracia, a do debate público, que há de qualificar-se pela ampla participação dos cidadãos, de modo a reduzir a distância semântica entre representação e representatividade. Não fosse assim, a Lei Ficha Limpa não existiria entre nós, visto que tal diploma normativo só se tornou possível após ampla mobilização da sociedade civil organizada. Se fôssemos depender da ação tão somente de nossos representantes, jamais teríamos norma desse teor em nosso sistema jurídico.

Uma última consideração: é preciso ter presente que um sistema de leis nada vale sem um eficiente sistema de educação. Aqui entra em jogo a questão da cultura

política e da gramática de práticas sociais, essas sim, atributivas de sentido aos signos jurídicos. A lei, conquanto importante, é apenas um entre tantos outros elementos que integram o complexo contextual de que se compõe o Direito, o qual abrange os valores sociais e as práticas intersubjetivamente compartilhadas na coletividade, a pragmática social. Ademais, para além da qualidade técnica de nossas leis e da gramática de práticas sociais, impõe-se o aprimoramento e a consolidação de uma complexa rede institucional sem a qual as leis caem no vazio. De fato, de que vale uma boa lei aprovada pelo Poder Legislativo se o seu cumprimento não é devidamente fiscalizado pelo Executivo? Para as classes mais pobres, de que adianta um amplo catálogo de direitos previstos na Constituição e nas leis, se não houver um órgão de defensoria pública bem-estruturado e apto a prestar assistência jurídica a essas pessoas para assegurar a implementação prática desses direitos? A propósito, a Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece expressamente que todas as comarcas do Estado devem possuir defensoria pública, mas, não obstante o comando constitucional, das cerca de 290 comarcas, aproximadamente 80 não possuem o referido órgão! De que adianta uma boa legislação ambiental se os órgãos responsáveis pela fiscalização de seu cumprimento se mostram inoperantes? Qual o préstimo de uma excelente legislação sobre licitação, se não houver mecanismos eficientes de controle que assegurem a sua efetiva aplicação? Qual a utilidade prática da previsão constitucional de inúmeros direitos sociais, se os recursos necessários à sua implementação escoam pelo ralo da corrupção sistêmica, sem que os tribunais de contas e outros órgãos de controle fiscalizem a contento?

Vale aqui lembrar a feliz imagem invocada por Celso Campilongo, segundo o qual o Direito, longe de ser uma varinha de condão pronta a resolver todos os

problemas sociais, está muito mais para uma bengala de cego, tateando aqui e ali em busca do melhor caminho, da melhor solução. A essência dessa ideia foi captada magistralmente pela verve poética do grande Carlos Drummond de Andrade, em frase lapidar: “as leis não bastam, os lírios não nascem das leis”.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *A razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria*. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 5, n. especial, p. 23-50, 2015. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rc t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi0lYG H1qXPAhUGHJAKHcncAg0QFggcMAA&url=http%3A% 2F%2Fwww.fac.br%2Fhome%2Fimages%2Feadfac%2 Fcurso8%2Fmodulo1%2Fbarroso_a_razao_sem_voto.pdf&usq=AFQjCNEmg1APtR5mOA84MwJ6BxshLX060Q&bvm=bv.133700528,d.Y2I&cad=rja>. Acesso em: 2 ago. 2016.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Potencialidades e limites da lei: os paradoxos de nossa produção legislativa. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 17, n. 28, p. 83-107, jul./dez. 2015.

BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumento de realização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1998.

CARVALHO NETTO, *A sanção no procedimento legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A teoria constitucional e o direito alternativo: para uma dogmática constitucional emancipatória. *In: DIREITO alternativo: seminário nacional sobre o uso alternativo do direito*. Rio de Janeiro: ADV, 1993 apud BARROSO, Luís Roberto Barroso. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan/jun. 2004.

ELY, John Hart. *Democracy and distrust: a theory of judicial review*. Cambridge: Harvard University Press, 1980.

FREIRE, Natália de Miranda. *Técnica e processo legislativo: comentários à Lei Complementar nº 95/98, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 107/01*. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade* Trad. Flávio Beno Siebeneichter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. 2v.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

JAHREISS, Hermann. *Groesse und not der Gesetzgebung*. 1953. apud BRASIL. Presidência da República. *Manual de redação da Presidência da República / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior*. 2. ed. Brasília : 2002.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. Trad. José Lamego. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

LEAL, Aurelino. *Teoria e prática da Constituição Federal Brasileira*: parte primeira: da organização federal do Poder Legislativo: arts. 1º a 40. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Ed., 1924 apud SILVA FILHO, Derly Barreto e. Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário. São Paulo: Malheiros, 2003

LUHMANN, Niklas. La costituzione come acquisizione evolutiva. In: ZAGREBELSKY, Gustavo; PORTINARO, Pier Paulo; LUTHER, Görg (Org.). *Il futuro della Costituzione*. Trad. livre por Menelick de Carvalho Netto. Torino: Einaudi, 1996.

LUHMANN, Niklas: *Sociologia do direito I*. Tradução: Gustavo Bayer. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

LUHMANN, Niklas; DE GIORGI, Raffaele. *Teoria de la sociedad*. Tradução: Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, bajo la dirección de Javier Torres Nafarrate. Guadalajara, Jalisco, México: Universidad de Guadalajara, 1993.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa de. *Manual de redação parlamentar*. 3. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. 396 p.

MORELLI, Mauro Mendes. A persistência da fome. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 6, n. 11, p. 27-49, jul./dez. 2000.

MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 12. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2007.

RADAELLI, Cláudio; DE FRANCESCO, Fabrizio. *Regulatory quality in Europe: concepts, measures and policy processes*. Manchester: Manchester University Press, 2007.

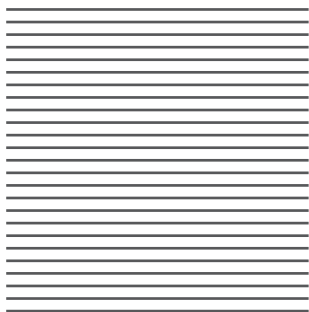
SANTOS, Flávia Pessoa; MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; RIBEIRO, Guilherme Wagner. Poder Legislativo e suas consultorias institucionais: reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, v. 9, n. 14, p. 133-151, jan./dez. 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.*



AS COMISSÕES PARLAMENTARES NO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS E SUA IMPORTÂNCIA NO PROCESSO LEGISLATIVO

Antônio José Calhau de Resende*





1. INTRODUÇÃO

As regras básicas sobre a atuação das comissões legislativas estão elencadas no art. 58 da Constituição Federal de 1988, que atribui ao Congresso Nacional e a suas casas o dever de manter comissões permanentes e temporárias, cujas competências deverão constar do regimento ou do ato de que resultar sua criação. Disposição análoga consta no art. 60 da Carta mineira de 1989. Entre as atribuições constitucionais desses órgãos, destaca-se o poder de discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma regimental, a competência do Plenário. Essa inovação constitucional ampliou as prerrogativas dessas comissões para a produção do direito, conforme veremos ao longo deste estudo, e reservou ao regimento interno das casas legislativas a prerrogativa de fixar o quantitativo de tais órgãos, suas atribuições específicas e as matérias objeto de deliberação conclusiva.

Uma vez estabelecidos os parâmetros constitucionais sobre as comissões parlamentares, cabe ao regimento interno a fixação das normas específicas sobre a tramitação das proposições e as peculiaridades do processo legislativo, o que atesta a relevância desse ato normativo na disciplina das atividades parlamentares.

Na Assembleia de Minas, as alterações recentes introduzidas no regimento por meio da Resolução n.º 5.511, de

2015, fortaleceram e ampliaram os poderes dessas comissões, especialmente da Comissão de Constituição e Justiça. Ao longo desse trabalho, destacaremos algumas particularidades dessas inovações, comparando-as com as disposições regimentais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Este trabalho tem por finalidade destacar a importância das comissões parlamentares, permanentes e temporárias, na elaboração das normas jurídicas, à luz das disposições legais pertinentes. Pretende-se demonstrar que esses órgãos fracionários do Poder Legislativo desempenham papel relevante para o aperfeiçoamento da legislação, em face dos estudos técnicos que realizam sobre as proposições em tramitação, da especialização de seus integrantes e do assessoramento realizado por profissionais qualificados para o exercício dessa função.

2. COMISSÕES PERMANENTES

As comissões permanentes, também denominadas comissões temáticas, são as que subsistem na legislatura, nos termos do art. 96, I, da Resolução n.º 5.176, de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia de Minas. São, na verdade, comissões especializadas em razão da matéria ou assunto, daí a referência a comissões temáticas. Não se confundem com as comissões temporárias, que têm prazo certo de funcionamento e se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, desde que atingida a finalidade para a qual forem constituídas.

As comissões temáticas são órgãos fracionários do Poder Legislativo, cada qual com atribuições específicas previstas no Regimento Interno, compostas por parlamentares em quantitativo estabelecido no mencionado ato

normativo. Atualmente, existem na Assembleia de Minas 21 comissões dessa natureza, a maioria das quais é composta de cinco membros efetivos e igual número de suplentes. Apenas as Comissões de Constituição e Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira e Orçamentária são constituídas de sete membros efetivos e sete suplentes. O papel do suplente é substituir o membro efetivo em suas faltas ou impedimentos. O número de comissões permanentes e de seus integrantes depende da discricionariedade de cada casa legislativa, levando-se em conta principalmente o total de seus parlamentares. Na Câmara dos Deputados, a teor da Resolução n.º 17, de 1989, que contém o seu regimento, com as alterações ulteriores, existem 23 comissões permanentes¹, ao passo que, no Senado Federal, a Resolução n.º 93, de 1970, com as modificações posteriores, a qual contém o regimento dessa casa, estabelece 13 comissões dessa natureza².

Normalmente, o quantitativo de membros das comissões temáticas está previsto no regimento da corporação legislativa, como ocorre na Assembleia de Minas e no Senado Federal. Todavia, essa regra não é utilizada na Câmara dos Deputados, cujo regimento assegura à Mesa, após a oitava do Colégio de Líderes, a prerrogativa de fixar o número de membros das comissões temáticas, o que ocorre no início de cada legislatura e prevalece pelo período de quatro anos³.

Na Assembleia mineira, os membros das comissões são designados pelo Presidente do Poder Legislativo, mediante indicação dos líderes das bancadas⁴ ou

1 Art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

2 Art. 72 do Regimento Interno do Senado Federal.

3 Art. 25, *caput* e 26, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

4 De acordo com o art. 66 do Regimento Interno da Assembleia, “Bancada é o agrupamento organizado de, no mínimo, cinco Deputados de uma mesma representação partidária”.

dos blocos parlamentares⁵, em conformidade com o disposto no *caput* do art. 97 do Regimento Interno. Ademais, assegurar-se-á, na constituição de tais órgãos, a representação proporcional de tais bancadas e blocos. Assim, quanto maior o número de deputados de determinado partido político, mais representantes terá na composição das comissões.

As comissões permanentes só podem ser criadas ou extintas mediante resolução da casa legislativa, o que exclui a possibilidade jurídica de tais órgãos serem instituídos por ato unilateral do presidente ou da Mesa. Conseqüentemente, a modificação das competências dessas comissões temáticas também depende de resolução aprovada pelo Poder Legislativo.

No que diz respeito à iniciativa para a apresentação de projeto de resolução que vise a alterar o número de comissões ou qualquer dispositivo regimental, é preciso verificar as diretrizes da Constituição e do próprio regimento interno de cada corporação legislativa. Na Assembleia de Minas, apenas a Mesa desfruta da prerrogativa de elaborar ou alterar o regimento, nos termos do art. 66, I, "a", da Carta mineira de 1989, norma reproduzida pelo art. 79, VII, "a", do regimento dessa Casa. Trata-se, pois, de competência privativa da Mesa da Assembleia a apresentação de projeto de resolução que tenha por finalidade criar, transformar ou extinguir comissões temáticas.

Entretanto, essa regra varia de acordo com as particularidades de cada instituição parlamentar. Na Câmara dos Deputados, a iniciativa de alteração

5 Com base no art. 71 do regimento da casa, entende-se por bloco parlamentar o agrupamento de representações partidárias, sob liderança comum, para satisfazer interesses políticos.

regimental por meio de resolução pode ser exercida pela Mesa, por qualquer deputado ou comissão permanente ou por comissão especial criada para essa finalidade. Nesse ponto, verifica-se que o regimento da Câmara Federal é mais democrático que o regimento da Assembleia mineira, uma vez que assegura a várias autoridades ou órgãos a prerrogativa de propor alterações regimentais.

As atribuições genéricas das comissões temáticas estão elencadas no art. 100 do regimento da Assembleia Legislativa e abrangem tanto as atividades relacionadas com a produção do direito (elaboração normativa) quanto as de controle e fiscalização da administração pública. A título de exemplificação, cabe a essas comissões: discutir e votar proposições, dispensada a apreciação do Plenário em alguns casos; apreciar os assuntos e as proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer; iniciar o processo legislativo e apresentar emenda; realizar audiência pública; convocar secretário de Estado, dirigente de entidade da administração indireta ou titular de órgão diretamente subordinado ao governador do Estado para prestar informação sobre assunto previamente determinado; e propor a sustação de ato normativo do Poder Executivo que exorbite da competência regulamentar ou dos limites de delegação legislativa.

As atribuições específicas das comissões permanentes estão enumeradas no art. 102 do mencionado regimento e relacionam-se, obviamente, com o campo temático inerente a cada órgão fracionário do Poder Legislativo. Atualmente, são as seguintes as comissões permanentes: Administração Pública; Assuntos Municipais e Regionalização; Constituição e Justiça; Defesa do Consumidor e do Contribuinte; Direitos Humanos; Educação, Ciência e Tecnologia; Fiscalização Financeira

e Orçamentária; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Agropecuária e Agroindústria; Redação; Saúde; Transporte, Comunicação e Obras Públicas; Desenvolvimento Econômico; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Segurança Pública; Participação Popular; Cultura; Minas e Energia; Esporte, Lazer e Juventude; Defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência; e Prevenção e Combate ao Uso de Crack e Outras Drogas, perfazendo um total de 21 comissões temáticas.

Nesse ponto, julgamos oportuno fazer uma breve referência à Mesa da Assembleia, que é composta do presidente, de três vice-presidentes e de três secretários. Trata-se de uma **comissão executiva** encarregada da direção dos trabalhos parlamentares, cujo mandato de seus membros é de dois anos, permitida uma única recondução para o mesmo cargo na eleição subsequente. Embora não seja uma comissão temática propriamente dita, ela tem a atribuição regimental de apresentar, em caráter privativo, projetos de lei ou de resolução e emitir parecer sobre determinadas proposições. Em relação à iniciativa legislativa, cabe a ela propor projeto de lei que fixa o subsídio do deputado estadual, do governador do Estado, do vice-governador e de secretário de Estado, nos termos do art. 66, I, “b” e “c”, da Carta mineira. Isso porque os agentes políticos, que abrangem principalmente os titulares de mandato eletivo, são remunerados sob a forma de subsídio, em parcela única, vedada a incidência de vantagens pecuniárias, com fulcro no art. 39, § 4º, da Constituição da República. Entretanto, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa (art. 79, XVII, “a” e “b”), ao assegurar a competência privativa da Mesa para a deflagração do processo legislativo nessa matéria, não guarda fidelidade com os mencionados preceitos constitucionais, uma vez que a norma regimental faz

referência a “remuneração”, e não a “subsídio”, o que não se coaduna com os parâmetros constitucionais.

Outrossim, compete à Mesa a apresentação de projeto de resolução que vise a dispor sobre o Regimento Interno, o regulamento geral da Secretaria da Assembleia e a criação e extinção de cargos públicos no âmbito desse Poder, entre outras matérias. Todavia, constata-se um grave equívoco no art. 79, VII, “f”, do regimento, o qual faculta à Mesa a apresentação de **projeto de resolução para criar entidade da administração indireta da Assembleia Legislativa**. A administração indireta abrange tradicionalmente as autarquias, as fundações públicas e as empresas estatais (sociedade de economia mista e empresa pública). Aqui, o dispositivo regimental afigura-se nos flagrantemente inconstitucional, uma vez que a criação de autarquia ou fundação pública depende de lei específica, e não de resolução da Assembleia Legislativa, a teor do disposto nos arts. 37, XIX, da Constituição da República, e 14, § 4º, I, da Carta mineira. Referimo-nos apenas à criação de autarquias e fundações públicas porque a instituição de empresa estatal é incompatível com a natureza do Poder Legislativo.

Dessa forma, a criação de entidade autárquica ou fundacional, seja no Executivo, onde é mais usual, seja no Legislativo ou no Judiciário, onde é pouco comum, depende de lei aprovada pela Assembleia Legislativa e posterior sanção do governador do Estado. Isso demonstra a inconstitucionalidade do preceito regimental quanto à espécie legislativa a ser utilizada para a criação dessas entidades públicas. Infelizmente, esse equívoco regimental não foi corrigido pela Resolução nº 5.511.

Algumas competências regimentais atribuídas à Mesa nos parecem totalmente impertinentes, como é o caso

da prerrogativa exclusiva de emitir pareceres sobre proposições de sua autoria. Para exemplificar, cabe à Mesa apreciar os projetos de resolução que visam a alterar o regimento interno e a criação, transformação e extinção de cargos públicos. Outrossim, compete a essa comissão executiva emitir pareceres sobre projetos de lei que fixam os subsídios dos deputados, do governador, do vice-governador e de secretário de Estado, além da remuneração dos servidores da Secretaria da Assembleia Legislativa. Em todos esses casos, a Mesa é, ao mesmo tempo, a autora dos projetos e o órgão encarregado da elaboração dos pareceres, o que compromete a imparcialidade na apreciação de tais matérias. Dificilmente o autor de um projeto emitiria um parecer contrário a algo que ele mesmo apresentou e sobre o qual teria interesse direto na aprovação. Independentemente de o parecer não ter efeito vinculante para o Plenário, não é razoável que se concentre no mesmo órgão ou instância as atribuições de propor o projeto e de emitir parecer sobre ele. Essa sistemática regimental, que não se coaduna com a neutralidade e imparcialidade das decisões, merece reflexão por parte dos membros da casa legislativa de Minas.

Os membros das comissões permanentes são designados pelo presidente da Assembleia, mediante indicação dos líderes das bancadas ou dos blocos parlamentares, para um período de dois anos. Após a designação, os próprios membros elegem o presidente e o vice-presidente. O número de suplentes corresponde ao de efetivos, sendo permitido ao deputado fazer parte de até duas comissões temáticas, na condição de membro titular. Saliente-se que o art. 78 do regimento proíbe expressamente que membro da Mesa faça parte de comissão permanente, o mesmo ocorrendo com o regimento da Câmara dos

Deputados⁶. Todavia, no Senado Federal é lícito a membro da Mesa fazer parte de comissão permanente, exceto o presidente.⁷

Na prática, a principal atribuição dessas comissões consiste na elaboração de pareceres sobre as proposições legislativas. Nesse particular, ensina José Afonso da Silva:

Em essência, as comissões permanentes têm por fim principal estudar os assuntos submetidos, regimentalmente, ao seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião, o que é feito através de um parecer... Seus pareceres têm importância fundamental no processo de formação das leis. São tidos em grande conta na sessão plenária, onde realmente a matéria vai ser discutida e votada definitivamente. (SILVA, 2006, p. 109-110).

De acordo com o art. 144 do regimento da Assembleia de Minas Gerais, “parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame”. É composto de três partes: relatório, fundamentação e conclusão. O parecer da Comissão de Constituição e Justiça deve concluir pela constitucionalidade/inconstitucionalidade, juridicidade/antijuridicidade e legalidade/ilegalidade da matéria. Os pareceres das demais comissões temáticas encarregadas do exame de mérito das proposições devem concluir pela aprovação ou rejeição.

Cabe ao presidente da Assembleia Legislativa a distribuição de proposições às comissões temáticas, mas é o primeiro-secretário que a formaliza por meio de despacho. Nenhuma proposição poderá ser distribuída a mais de três comissões para exame quanto ao mérito,

6 Art. 26, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

7 Art. 77, *caput* e § 1º do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 1999).

sem contar o exame preliminar da Comissão de Justiça, que é encarregada regimentalmente de verificar os aspectos jurídico, constitucional e legal das matérias em tramitação. Em consonância com essa regra básica, não há possibilidade jurídica de uma proposição ser analisada por mais de quatro comissões permanentes. Os projetos de lei referentes a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos são distribuídos apenas a duas comissões temáticas: à Comissão de Justiça, para exame preliminar, e a uma comissão para exame quanto ao mérito.

Se determinada proposição receber, em análise de mérito, parecer contrário de todas as comissões a que for distribuída, será considerada rejeitada para os efeitos regimentais. Isso significa que a matéria não será objeto de discussão e votação posterior pelo Plenário. Todavia, essa norma não se aplica quando o projeto for distribuído a apenas uma comissão para exame de mérito.

A designação de relatores para a elaboração de pareceres sobre as proposições é uma atribuição privativa do presidente de cada comissão temática, sendo admitida a escolha de relatores parciais para analisar o mesmo projeto, em face da complexidade da matéria. No entanto, uma vez aprovado o parecer, este passa a ser da respectiva comissão, e não do relator ou relatores individualmente considerados.

O prazo regimental para a elaboração de pareceres pelas comissões permanentes é de 20 dias para projetos de lei ordinária e de resolução. Se se tratar de projeto de lei complementar ou proposta de emenda à Constituição, o prazo é de 40 dias e, nos casos de parecer de redação final ou de parecer sobre emenda, recurso, requerimento, proposta de ação legislativa, indicação, mensagem, ofício

ou instrumento assemelhado, o prazo é de 10 dias, nos termos do art. 134 do regimento.

Quando o projeto for distribuído a duas ou mais comissões permanentes, elas poderão reunir-se conjuntamente nos casos previstos no Regimento Interno ou mediante deliberação de seus membros, sem prejuízo do exame preliminar da Comissão de Justiça. Ademais, determinada proposição poderá tramitar em regime de urgência a pedido do governador do Estado, para projeto de sua autoria ou a requerimento de deputado. Na Assembleia de Minas somente poderão tramitar, em regime de urgência, quatro proposições, sendo duas por solicitação do chefe do Poder Executivo e duas a requerimento de deputado. Se se tratar de projeto de iniciativa do governador do Estado distribuído a mais de uma comissão, a CCI emitirá parecer preliminar, no prazo de cinco dias, e as demais comissões se reunirão conjuntamente para exame do mérito da proposição, nos 10 dias subsequentes. Não se submetem a tramitação abreviada as seguintes proposições: as que dependem de quórum especial para aprovação; os projetos de lei orgânica, estatutária ou equivalente a código; e os projetos orçamentários.

Com a promulgação da Resolução nº 5.511, as comissões passaram a gozar da prerrogativa de requerer à Mesa da Assembleia a realização de consulta pública para “subsidiar a elaboração de anteprojeto ou a apreciação de proposição, bem como para colher propostas e sugestões sobre assunto de relevante interesse”, com fulcro no art. 79, XVIII, do regimento. Antes, apenas a Comissão de Participação Popular desfrutava dessa faculdade.

Neste trabalho, destacaremos as competências regimentais das três mais importantes comissões do Parlamento mineiro, a saber, as de Constituição e Justiça, de Administração Pública e de Fiscalização Financeira e Orçamentária.

2.1 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

Em todas as casas legislativas (Câmara dos Deputados, Senado Federal, assembleias legislativas e câmaras municipais) deve haver uma comissão encarregada de realizar o controle preventivo de constitucionalidade e legalidade das proposições em tramitação. Diz-se preventivo porque incide sobre o projeto em fase de gestação no âmbito do Poder Legislativo, ou seja, antes de ser transformado em lei, em oposição a controle repressivo, que é realizado pelo Poder Judiciário após a promulgação da norma jurídica.

De acordo com o art. 102, III, do Regimento Interno da Assembleia de Minas, compete à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) apreciar:

a) Os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições.

No exercício dessa relevante atribuição, cabe a essa comissão verificar a compatibilidade das proposições com as normas das Constituições Federal e Estadual, bem como com as normas gerais emanadas da União, as quais são vinculantes para os Estados.

O art. 170 do regimento define proposição como “toda matéria sujeita à apreciação da Assembleia Legislativa”. Trata-se, pois, de um termo genérico que abarca uma pluralidade de proposições, tais como proposta de emenda à Constituição, projeto de lei complementar, projeto de lei ordinária e projeto de resolução. Emendas, requerimentos e pareceres também são abrangidas pelo conceito, entre outras matérias especificadas na norma regimental.

b) A representação que vise à perda de mandato de deputado, nos casos previstos no § 1º do art. 53.

O dispositivo em questão trata do comportamento do parlamentar que infringir proibição prevista no art. 57 da Constituição mineira, que tiver procedimento declarado incompatível com o decoro parlamentar e que sofrer condenação criminal por meio de sentença transitada em julgado. Nesses casos, o parecer da comissão será enviado à Mesa da Assembleia e incluído em ordem do dia.

c) O pedido de sustação do andamento de ação judicial contra deputado.

De acordo com o art. 62, VI, da Carta mineira, modificado pela Emenda à Constituição nº 84, de 2010, compete privativamente à Assembleia Legislativa resolver sobre prisão e sustar o andamento de ação penal contra parlamentar. Nesse caso, antes da deliberação do Plenário, a Comissão de Justiça emite parecer sobre tal pedido.

d) O recurso de decisão de questão de ordem, na forma do § 1º do art. 167, de decisão de não recebimento de proposição por inconstitucionalidade e o recurso de que trata o § 3º do art. 112.

O regimento da Assembleia de Minas define questões de ordem como “as dúvidas sobre a interpretação deste regimento, na sua prática, ou as relacionadas com o Texto Constitucional”, nos termos do art. 165. Se a questão de ordem formulada em Plenário estiver relacionada com a Constituição, é necessária a manifestação da Comissão de Constituição e Justiça, antes da decisão do presidente da Assembleia.

O § 3º do art. 112 do mesmo diploma regimental cuida especificamente do despacho do presidente da Casa de indeferimento de criação de Comissão Parlamentar de

Inquérito que não atenda aos requisitos regimentais. Nesse caso, cabe recurso ao Plenário, no prazo de cinco dias, ouvida a Comissão de Justiça.

e) A adequação de proposição às exigências regimentais, nos termos do disposto no § 5º do art. 173 e no § 2º do art. 288.

O art. 173 do regimento estabelece que o presidente da Assembleia só receberá proposição que satisfaça os seguintes requisitos: esteja redigida com clareza e observância da técnica legislativa; esteja em conformidade com a Constituição e com o regimento; não guarde identidade nem semelhança com outra em tramitação; e não constitua matéria prejudicada. O § 5º desse artigo estabelece que o projeto que objetivar a declaração de utilidade pública só será recebido pelo presidente da Casa se estiver acompanhada da documentação que comprove o preenchimento dos requisitos legais. Cabe à Comissão de Justiça verificar se essa documentação encontra-se anexada à proposição e, em caso contrário, tomar as medidas cabíveis para a regular tramitação do projeto.

Além disso, o § 2º do art. 288 relaciona-se com o projeto de lei de iniciativa popular, que poderá ser encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça para sua adequação às exigências constitucionais e regimentais. Além disso, encarta-se nas atribuições dessa comissão permanente, com fulcro no § 6º do art. 173, o desmembramento, em proposições específicas, de proposição que versa sobre várias matérias. Para exemplificar, a citada comissão poderá transformar determinado projeto de lei que trata de assuntos como saúde, educação e meio ambiente em três projetos distintos, cada qual com tramitação separada.

A Resolução nº 5.511, de 2015, introduziu profundas alterações no Regimento Interno da Assembleia de Minas e ampliou o papel das comissões permanentes, especialmente o da Comissão de Constituição e Justiça. De acordo com a nova sistemática regimental, quando esse órgão fracionário concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade de proposição, esta será arquivada, salvo se houver requerimento de um décimo dos membros dessa Casa legislativa para que o parecer seja apreciado pelo Plenário. Tal requerimento deverá ser apresentado no prazo de cinco dias contados da publicação do parecer no *Diário do Legislativo*, nos termos do *caput* do art. 185 do regimento. Assim, a CCJ passou a ter poder terminativo sobre as proposições sujeitas a sua apreciação, quando o parecer for desfavorável. Essa é a regra geral, que fortaleceu significativamente o poder da comissão. Entretanto, se houver recurso ao Plenário, duas situações poderão ocorrer: se ele aprovar o parecer, a proposição será arquivada; se rejeitar, ela será encaminhada às outras comissões a que tiver sido distribuída. Com base na regra revogada, se a Comissão de Justiça concluísse pela inconstitucionalidade de determinada proposição, o parecer era encaminhado à Mesa da Assembleia para posterior votação em Plenário. Dessa forma, os pareceres desfavoráveis dessa comissão necessitavam de uma ratificação do Plenário para acarretar o arquivamento dos projetos.

Outra inovação importante diz respeito à prerrogativa da Comissão de Justiça de proceder ao juízo de admissibilidade das propostas de emenda à Constituição (PECs), o que não ocorria anteriormente. Agora, a PEC é encaminhada a essa comissão temática para exame preliminar de constitucionalidade. Se a conclusão for pela inconstitucionalidade da proposição, ela será arquivada,

o que realça o poder terminativo, salvo se houver requerimento para exame do parecer pelo Plenário. Se o parecer for pela constitucionalidade da proposta, ela será enviada à comissão especial (temporária) para exame de mérito. Pela regra antiga, a proposta era encaminhada apenas à Comissão Especial constituída para essa finalidade, oportunidade em que ela analisava questões de mérito e de constitucionalidade da matéria.

Essa alteração regimental foi extremamente positiva e oportuna, uma vez que não se justifica isentar as propostas de emenda à Constituição do controle preventivo de constitucionalidade. Se todas as proposições, de uma maneira geral, submetem-se ao crivo da Comissão de Justiça, por que razão não utilizar o mesmo procedimento para as proposições que visam alterar o texto da Carta mineira? Antes de qualquer coisa, é preciso verificar se tais propostas estão em sintonia com os princípios da Constituição da República, daí a necessidade de juízo preventivo de sua admissibilidade. Assim, no tocante ao exame preliminar de constitucionalidade dos projetos de lei e das propostas de emenda à Constituição, a Assembleia mineira seguiu o procedimento utilizado no regimento da Câmara dos Deputados.

No Senado Federal, a proposta de emenda à Constituição é apreciada, exclusivamente, pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), que é composta de 27 senadores, inexistindo previsão regimental de exame de mérito por comissão especial. Isso demonstra que esse órgão colegiado exerce dupla função na Câmara Alta: realiza o juízo de admissibilidade da proposta e o exame de mérito. Se a comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, ela será considerada rejeitada e arquivada definitivamente, mediante despacho do presidente

do Senado, a menos que haja recurso ao Plenário, possibilidade admitida se o parecer não for unânime⁸.

No que se refere ao momento de apreciação das proposições, é oportuno assinalar que, na Assembleia mineira, a Comissão de Justiça é a primeira a se manifestar, no 1º turno, ao passo que, na Câmara Federal, a comissão equivalente é a última a analisar a matéria, além de ter a atribuição regimental de proceder à redação final das proposições em geral. Mas isso não significa dizer que eventual emenda inconstitucional apresentada durante a tramitação do projeto, seja nas comissões, seja no Plenário, não possa ser apreciada pela CCJ. O art. 185, §§ 2º e 3º, do regimento desta Casa prevê a possibilidade de a comissão analisar, em 2º turno, de ofício ou a requerimento, alterações ulteriores. Todavia, esse exame posterior da CCJ somente poderá ocorrer antes de iniciada a fase de votação em 2º turno. Se o parecer da comissão concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade da matéria, ela será retirada do texto ou deixará de ser submetida a votação, salvo se o Plenário rejeitar o parecer, em virtude de requerimento apresentado nos termos regimentais.

Na Câmara dos Deputados, as atribuições da CCJC são mais amplas que as da CCJ da Assembleia Legislativa, pois, além de realizar o controle preventivo de constitucionalidade, ela é encarregada da redação final dos projetos, atribuição que, na Assembleia mineira, é da competência da Comissão de Redação. Além disso, na Câmara Federal, essa comissão temática goza da atribuição regimental de manifestar-se sobre diversos assuntos, tais como direitos e garantias fundamentais; organização do Estado e dos Poderes; direito constitucional; eleitoral;

8 Art. 101, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal (BRASIL, 1999).

civil; penal; penitenciário; processual e notarial⁹. Essa enumeração extensa deve-se ao fato de a competência legislativa da União ser muito mais ampla que a do Estado Federado.

A Comissão de Justiça é, sem dúvida alguma, uma das mais importantes comissões temáticas da Assembleia e funciona como um filtro das proposições em tramitação. Além disso, é a que mais emite pareceres, visto que a maioria dos projetos passam pelo exame preliminar de juridicidade, constitucionalidade e legalidade. A tabela a seguir evidencia o elevado número de pareceres editados pela citada comissão:

Tabela 1 – Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (2003-2015)

| Legislatura | Parecer pela constitucionalidade | Parecer pela inconstitucionalidade |
|---------------------|----------------------------------|------------------------------------|
| 15ª (2003/2006) | 2.960 | 464 |
| 16ª (2007/2010) | 3.839 | 550 |
| 17ª (2011/2014) | 3.474 | 560 |
| 18ª (até31/12/2015) | 853 | 174 |
| TOTAL | 11.126 | 1.748 |

Fonte: TRAMITAÇÃO de projetos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html> Acesso em: 30 mar. 2016.

Verifica-se que o quantitativo de pareceres desfavoráveis aos projetos é bem inferior ao de pareceres favoráveis, fato que pode levar o leitor a achar que todos os projetos que receberam parecer pela constitucionalidade estejam, efetivamente, em consonância com a Constituição em vigor, o que não é verdade. Em algumas situações, ainda que em caráter excepcional, a CCJ emite pareceres

9 Art. 32, IV, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

favoráveis a projetos inconstitucionais em razão de injunções políticas que prevalecem sobre questões eminentemente técnicas. Além disso, muitos projetos eivados de vício jurídico em sua redação original podem ser sanados por meio de emenda ou substitutivo apresentado pela própria comissão, o que ocorre frequentemente.

2.2 Comissão de Administração Pública (CAP)

No âmbito do Direito Administrativo, o termo “Administração Pública” comporta, tradicionalmente, duas acepções: a formal e a material. Administração em sentido formal é o conjunto de órgãos e entidades administrativas, ou seja, o aparelho burocrático do Estado. Administração em sentido material é a atividade administrativa em si mesma, que abrange a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia (restrições à liberdade e à propriedade), o fomento (incentivo à iniciativa privada) e a intervenção estatal (desapropriação, tombamento, etc.).

De acordo com o art. 102, I, do Regimento Interno do Parlamento mineiro, compete à Comissão de Administração Pública apreciar as matérias relacionadas com:

a) A organização dos Poderes Executivo e Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, das Polícias Militar e Civil e do sistema de defesa civil.

Com base nesse dispositivo, encartam-se nas atribuições dessa comissão a elaboração de pareceres sobre projetos de lei ordinária ou complementar que disponham sobre fixação de competências dos mencionados órgãos

constitucionais, sua estrutura orgânica e o regime jurídico de seus integrantes.

b) Os regimes jurídicos dos servidores públicos civis e dos militares.

Regime jurídico é o conjunto de princípios e regras que disciplinam as relações entre o poder público e seus servidores. Assim, os direitos, os deveres e as proibições dos profissionais da administração pública estão elencados no Estatuto dos Servidores Públicos Civis e no Estatuto dos Militares. Todas as proposições que versarem sobre esse tema podem ser apreciadas pela citada comissão permanente.

c) Os quadros de pessoal das administrações direta e indireta.

A administração direta abrange o conjunto de órgãos desprovidos de personalidade jurídica, tais como a Governadoria, as Secretarias de Estado, os órgãos colegiados e os órgãos autônomos. A administração indireta abarca o conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica, como é o caso das autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas. Portanto, toda matéria relacionada com o quadro de pessoal dessas instituições encarta-se no campo de atribuição da CAP.

d) A política de prestação e concessão de serviços públicos.

Trata-se das diretrizes que norteiam a execução dos serviços públicos, sejam os prestados diretamente pelo Estado, sejam os prestados por empresas concessionárias de serviço público. A concessão é uma modalidade de contrato administrativo por meio do qual o Estado transfere a uma empresa privada, após o devido processo licitatório na modalidade de concorrência, a execução

de determinado serviço público. Assim, as proposições legislativas que versarem sobre essa matéria são passíveis de análise pela Comissão de Administração Pública.

e) O direito administrativo em geral.

Trata-se de tema extremamente amplo, que abrange uma pluralidade de institutos jurídicos, tais como a alienação de bens imóveis (venda, permuta, doação, etc.); contratos de concessão e permissão de serviços públicos; licitação; regime jurídico de servidor público; parcerias público-privadas; e organização administrativa.

Essa comissão temática tem a prerrogativa regimental de emitir parecer sobre os projetos do governador do Estado que objetivam criar, transformar ou extinguir órgãos da administração direta e entidades da administração indireta, como autarquias e fundações públicas; aumento de remuneração dos servidores ou revisão geral anual; criação, transformação ou extinção de cargos públicos efetivos ou comissionados; e plano de carreira dos servidores públicos. Igualmente, cabe a ela apreciar projetos de lei ordinária ou complementar originários dos Tribunais de Justiça e de Contas, bem como do Ministério Público, que se refiram a criação ou extinção de cargos, aumento de vencimentos, revisão geral anual e regime jurídico de seus membros e servidores públicos.

Para se ter uma ideia do quantitativo de proposições apreciadas pela CAP, a tabela a seguir contém o número de pareceres exarados pela mencionada comissão sobre projetos de lei complementar, de lei ordinária e de resolução no período compreendido entre 2003 e 2015:

Tabela 2 – Comissão de Administração Pública da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (2003-2015)

| Legislatura | Parecer pela aprovação | Parecer pela rejeição |
|---------------------|------------------------|-----------------------|
| 15ª (2003/2006) | 173 | 3 |
| 16ª (2007/2010) | 147 | 5 |
| 17ª (2011/2014) | 19 | 1 |
| 18ª (até31/12/2015) | 853 | 174 |
| TOTAL | 476 | 10 |

Fonte: TRAMITAÇÃO de projetos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html>. Acesso em: 30 mar. 2016.

2.3 Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (CFFO)

O controle e a fiscalização dos gastos públicos é uma questão fundamental nas democracias modernas. Se o Poder Legislativo é o titular do controle externo e o órgão responsável pelo julgamento das contas do Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas, é natural que, em sua estrutura interna, haja uma comissão temática encarregada de emitir pareceres sobre todas as proposições que impliquem aumento da despesa pública.

Nos termos do art. 102, VII, do Regimento Interno, cabe a essa comissão temática apreciar a repercussão financeira das proposições em tramitação, especialmente as seguintes matérias:

a) O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, o crédito adicional e as contas públicas, destacadamente as

apresentadas pelo Governador do Estado e pelo Tribunal de Contas do Estado.

O PMDI é um instrumento de planejamento de longo prazo que tem previsão expressa na Constituição Estadual. Seus objetivos estão elencados no § 2º do art. 231 da Carta mineira e serve de fundamento para a elaboração das leis orçamentárias.

O PPAG é um instrumento de planejamento de médio prazo e tem vigência pelo período de quatro anos. Trata-se de uma lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada, nos termos do *caput* do art. 154 da Constituição Estadual.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) abrange as metas e prioridades da administração pública estadual e inclui as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e dispõe sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais, conforme determina o *caput* do art. 155 da Carta mineira.

A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal dos Poderes do Estado, de seus fundos, órgãos e entidades da administração indireta e o orçamento de investimento das empresas de que o Estado, de forma direta ou indireta, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme estabelece o art. 157 da citada carta política.

Os créditos adicionais ao orçamento do Estado abrangem os créditos suplementares, especiais e extraordinários. O crédito suplementar corresponde a um reforço de caixa, uma vez que os recursos previstos no orçamento foram

insuficientes para a realização do serviço ou da obra. O crédito especial é utilizado para a realização de despesas não previstas no orçamento e o crédito extraordinário destina-se a atender despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública. Todas as matérias de cunho orçamentário são de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

As contas do governador do Estado e do Tribunal de Contas também se enquadram nas atribuições dessa comissão temática, à qual compete a emissão de pareceres para posterior apreciação da proposição pelo Plenário da Assembleia Legislativa.

b) O acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária do Estado.

As normas orçamentárias, especialmente o PPAG, contêm o conjunto de programas e ações a serem implementados pelo Estado na execução das políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, segurança pública, etc). Acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento é verificar se as políticas públicas constantes nas leis orçamentárias, que foram aprovadas pela Assembleia Legislativa, estão sendo cumpridas pelo Poder Executivo.

c) O sistema financeiro e a matéria tributária.

As proposições legislativas que versam sobre o sistema financeiro estadual e a matéria tributária, que abrange os impostos, as taxas e as contribuições em geral submetem-se à apreciação dessa comissão temática. Assim, projetos que criam ou extinguem tributos, majoram alíquotas e concedem isenções de tributos de competência do Estado, entre outras matérias correlatas, serão objeto de análise da CFFO.

d) A repercussão financeira das proposições.

Os projetos que impliquem aumento da despesa pública, tais como a criação de Secretarias de Estado, autarquias

ou fundações públicas, o aumento de vencimentos dos servidores públicos, a criação de cargos públicos ou funções de confiança na administração pública, a instituição de gratificações e adicionais, bem como a criação de programas orçamentários passam pelo crivo dessa comissão permanente. No exercício de suas atividades, cabe a ela verificar se as despesas públicas que se pretende criar estão dentro dos limites fixados pela Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, popularmente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

e) A comprovação de existência e disponibilidade de receita, nos termos do inciso I do art. 68 da Constituição do Estado.

O dispositivo constitucional de que se cogita estabelece que não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do governador do Estado, ressalvada a comprovação da existência de receita e o disposto no art. 160, III. Na essência, a norma regimental assegura a essa comissão temática a prerrogativa de apreciar se as emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa a projetos do governador têm suporte orçamentário, ou seja, se existem recursos financeiros suficientes para que a atividade seja executada. Igualmente, compete a ela verificar se as emendas ao projeto de lei orçamentária são compatíveis com o PPAG e a LDO, bem como se existe a indicação dos recursos necessários.

f) A matéria de que tratam os incisos XIV e XVI do art. 100.

O inciso XIV do mencionado artigo regimental reporta-se ao acompanhamento e à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, das entidades da administração indireta, inclusive das fundações e das

sociedades constituídas e mantidas pelo Estado, e das empresas de cujo capital social ele participe. O inciso XVI cuida da fiscalização e do controle dos atos da administração pública, que abrangem, obviamente, as decisões da administração direta e indireta do Estado.

Verifica-se, portanto, que a comissão de que se cogita é, efetivamente, uma das comissões temáticas mais importantes da Assembleia Legislativa, pois a ela compete manifestar-se sobre todas as proposições de cunho orçamentário ou que acarretam aumento da despesa pública. De acordo com o § 1º do art. 184 do Regimento Interno, se a proposição depender de pareceres das Comissões de Justiça e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, serão estas ouvidas em primeiro e último lugares, respectivamente. No entanto, essa regra só prevalece no primeiro turno, uma vez que, no segundo turno, a proposição é encaminhada a apenas uma comissão para exame de mérito.

Os projetos orçamentários são encaminhados apenas à CFFO para a emissão de pareceres e tramitam em turno único, por expressa determinação regimental. A CCJ não analisa proposições dessa natureza.

Na Câmara dos Deputados, existem duas comissões temáticas distintas: a Comissão de Finanças e Tributação e a Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. Compete à primeira analisar matérias relacionadas com o sistema financeiro nacional; o mercado de capitais; a autorização para funcionamento das instituições financeiras; o sistema financeiro de habitação; os títulos e valores mobiliários; e a dívida pública interna e externa, entre outras matérias¹⁰. A Comissão de Finanças também goza de poder terminativo

10 Art. 32, X, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

quando emite parecer pela rejeição de projeto, sob a ótica da adequação financeira e orçamentária, o que acarreta o arquivamento da proposição. Assim, verifica-se que, na Câmara Federal, não é apenas a Comissão de Justiça que desfruta de poder terminativo em caso de parecer desfavorável à proposição.

Cabe à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle apreciar as seguintes matérias: tomada de contas do Presidente da República, na hipótese do art. 51, II, da Constituição Federal; acompanhamento e fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta; planos e programas de desenvolvimento nacional ou regional; exame dos relatórios de atividades do Tribunal de Contas; requisição de informações, relatórios, balanços e inspeções sobre as contas ou autorizações de despesas de órgãos e entidades da administração federal¹¹. Essa enumeração é meramente exemplificativa, pois não abarca todas as atribuições regimentais da mencionada comissão.

No Senado Federal, todas as proposições que versam sobre tributação, matéria orçamentária, finanças públicas, empréstimos compulsórios, dívida pública e assuntos correlatos enquadram-se nas atribuições regimentais da Comissão de Assuntos Econômicos¹².

A Comissão de Fiscalização Financeira da Assembleia de Minas aprecia um elevado número de proposições, conforme se constata na tabela a seguir:

11 Art. 32, XI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

12 Arts. 99 e 99-A do Regimento Interno do Senado Federal (1999).

Tabela 3 – Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (2003-2015)

| Legislatura | Parecer pela aprovação | Parecer pela rejeição |
|---------------------|------------------------|-----------------------|
| 15ª (2003/2006) | 729 | 49 |
| 16ª (2007/2010) | 686 | 23 |
| 17ª (2011/2014) | 677 | 40 |
| 18ª (até31/12/2015) | 85 | 1 |
| TOTAL | 2.177 | 113 |

Fonte: TRAMITAÇÃO de projetos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html>. Acesso em: 30 mar. 2016.

3. O PODER DELIBERATIVO DAS COMISSÕES PERMANENTES

Conforme dito anteriormente, as comissões permanentes são órgãos fracionários do Poder Legislativo e atuam com número reduzido de parlamentares. Os pareceres exarados por elas servem de subsídio para a votação das proposições em Plenário, que é soberano para decidir pela aprovação ou rejeição. Isso significa dizer que tais pareceres não se vinculam à decisão do órgão máximo de deliberação parlamentar, visto que ele poderá rejeitar projetos que receberam pareceres favoráveis das comissões. Da mesma forma, poderá aprovar proposições que tiveram pareceres contrários desses órgãos fracionários, salvo nos casos regimentais.

Entretanto, o Regimento Interno da Assembleia de Minas enumera as proposições sujeitas à apreciação conclusiva

das comissões temáticas, situação em que elas fazem as vezes do Plenário na discussão e votação das matérias. As proposições submetidas ao poder deliberativo das comissões são as de menor complexidade, as quais dispensam estudos mais aprofundados, e constituem a maioria das proposições que tramitam nessa casa legislativa.

Trata-se dos projetos de lei que versam sobre a declaração de utilidade pública e a denominação de próprios públicos, bem como dos requerimentos escritos que solicitarem: providência a órgão público ou entidade pública ou privada; manifestação de pesar por falecimento de membro do poder público ou de pessoa que tenha se destacado por relevante serviço prestado à sociedade; manifestação de apoio ou congratulações; manifestação de repúdio ou protesto; e informação a órgão ou entidade pública de outra unidade da Federação ou a entidade privada. Todas as proposições sujeitas ao poder deliberativo das comissões tramitam em turno único, observadas, no que couber, as normas regimentais aplicáveis às matérias submetidas à deliberação do Plenário.

Nesses casos, os pareceres favoráveis à proposição acarretam aprovação e os contrários implicam rejeição, não havendo necessidade de ulterior votação pelo Plenário da Assembleia Legislativa. Entretanto, existe a possibilidade regimental da apreciação do mérito da proposição pelo Plenário, desde que haja requerimento de um décimo dos membros da Casa, no prazo de dois dias contados da publicação da decisão no Diário do Legislativo.

Assim, o procedimento normal na Assembleia mineira é a apreciação dos projetos pelo Plenário em dois turnos de discussão e votação, após a emissão de pareceres pelas comissões temáticas. Excepcionalmente, determinadas

matérias submetem-se à deliberação conclusiva dessas comissões, o que implica o poder de aprová-las ou rejeitá-las sem a participação do Plenário no processo legislativo. Na prática, como a maioria dos projetos que tramitam na Casa referem-se a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos, a norma geral (deliberação em Plenário e tramitação em dois turnos) converte-se em regra excepcional (deliberação conclusiva e tramitação em turno único). Na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, as proposições tramitam em um só turno de discussão e votação, exceto a proposta de emenda à Constituição, que tramita em dois turnos por imposição constitucional.

A nosso ver, esse poder deliberativo das comissões temáticas deveria ser ampliado, pois, a rigor, são elas que analisam profunda e detidamente as proposições em tramitação, realizando os estudos necessários ao aperfeiçoamento dos textos normativos. Para tanto, contam com o assessoramento técnico-legislativo de profissionais altamente capacitados (consultores e assessores), os quais dão o suporte necessário aos membros das comissões para a elaboração das leis e a fiscalização da administração pública. Além disso, as decisões do Plenário têm um viés eminentemente político, ao passo que as decisões dos órgãos fracionários têm um aspecto predominantemente técnico, o que justifica a ampliação de sua competência deliberativa.

Na Câmara dos Deputados, o poder deliberativo das comissões permanentes é bem mais amplo do que na Assembleia de Minas e constitui o procedimento comum. As exceções estão enumeradas no regimento e abrangem as seguintes proposições: projetos de lei complementar; de código; de iniciativa popular, de comissão; que tratam de matérias arroladas no art. 68, § 1^º, da Constituição

da República; de iniciativa do Senado Federal; que forem aprovados pelo Plenário de qualquer das casas legislativas; que receberam pareceres divergentes; e que tramitam em regime de urgência¹³.

Todavia, as normas regimentais não podem ignorar algumas diretrizes estabelecidas na Constituição da República, as quais, de forma antecipada, exigem a deliberação do Plenário sobre determinadas proposições. É o caso da proposta de emenda à Constituição, que será discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, e será aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos de seus membros. Procedimento semelhante ocorre no âmbito estadual, uma vez que tais propostas deverão sujeitar-se ao crivo do Plenário, observado o quórum de três quintos dos membros da Assembleia Legislativa.

A propósito do procedimento deliberante das comissões no âmbito federal, ensina Paulo Adib Casseb:

A disciplina regimental da matéria, no Brasil, posiciona o procedimento deliberante das comissões como a regra geral no processo legislativo, instaurado de modo automático, sem que o Plenário tenha de manifestar-se expressamente, deferindo a delegação. Na realidade, o presidente da Casa que recebe a proposição verifica se há compatibilidade com o procedimento deliberante e, ao distribuir o projeto para a comissão competente já menciona, no próprio despacho, o procedimento a ser utilizado. O sistema de comissões deliberantes desponta, então, como verdadeiro “procedimento normal”, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado (CASSEB, 2008, p. 319).

13 Art. 24, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

O poder deliberante das comissões permanentes da Assembleia, que incide sobre determinadas proposições enumeradas no regimento, não se confunde com o poder terminativo da Comissão de Justiça. Aquele substitui o Plenário na análise de mérito, ao passo que este substitui o Plenário no exame preliminar de constitucionalidade. Quando a CCJ concluir pela inconstitucionalidade de um projeto, ele será arquivado antes da apreciação do mérito, salvo se houver apresentação de recurso.

O mencionado jurista Paulo Casseb (CASSEB, 2008, p. 321-322) e Luciana Botelho Pacheco (PACHECO, 2002, p. 54) entendem que, em caso de arquivamento de proposição resultante de parecer desfavorável da Comissão de Justiça, o projeto poderia ser reapresentado na mesma sessão legislativa, não se aplicando o disposto no art. 67 da Constituição da República. O preceito em referência determina que o projeto rejeitado somente poderia ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das casas do Congresso Nacional. Discordamos desse ponto de vista, pois, nesse caso, estar-se-ia estabelecendo certa primazia ou importância do exame de mérito sobre o controle preventivo de constitucionalidade. Quando a Comissão de Justiça conclui pela inconstitucionalidade de determinada proposição, em razão de desconformidade com a ordem jurídica em vigor, entendemos que o efeito terminativo (arquivamento) corresponde a uma rejeição do projeto, o que inviabilizaria sua tramitação na casa legislativa, salvo requerimento a ser apreciado pelo Plenário. Assim, tanto a inviabilidade jurídica (juízo de admissibilidade) quanto a inviabilidade de mérito (conveniência, oportunidade, utilidade, etc.), apreciada pelas demais comissões temáticas, impediria a apresentação de novo projeto na

mesma sessão legislativa, exceto se for subscrito pela maioria absoluta dos membros do Parlamento.

O exame de mérito das proposições não pode se sobrepor ao exame de constitucionalidade, pois, em ambos os casos, há uma deliberação dos órgãos fracionários do Poder Legislativo, embora sob ângulos distintos. Afirmar que a regra do art. 67 da Lei Maior não se aplica quando a Comissão de Justiça atestar a inconstitucionalidade de um projeto seria, em última análise, colocar em segundo plano o controle preventivo de constitucionalidade e, conseqüentemente, a integridade do texto constitucional, que é a lei fundamental do Estado e fundamento de validade para todas as normas jurídicas. Para corroborar esse entendimento, poder-se-ia mencionar, analogicamente, o veto do Executivo (negativa de sanção) a projeto aprovado no Legislativo, o qual tem como fundamentos a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público. Em ambos os casos, o chefe do Executivo manifesta sua discordância com a proposta de lei, caso em que o processo será devolvido ao Parlamento para apreciação. Independentemente do argumento invocado pela autoridade governamental para motivar a negativa de sanção, seja por razões jurídicas, seja por razões de interesse público, isso não altera a essência do veto, que é a recusa do Executivo em transformar o projeto em lei.

Dessa forma, parece-nos razoável a tese segundo a qual os poderes terminativo e deliberativo das comissões temáticas se equivalem para os efeitos de proibir a proposta de novo projeto na mesma sessão legislativa.

4. COMISSÕES TEMPORÁRIAS

O art. 96, II, do regimento da Assembleia Legislativa define essas comissões como “as que se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, se atingido o fim para que foram criadas ou findo o prazo estipulado para seu funcionamento”. O art. 110, por sua vez, elenca as espécies ou modalidades de tais comissões: especiais; de inquérito; de representação; e extraordinárias. O quantitativo de comissões e de seus integrantes varia em função do número de parlamentares e das particularidades de cada casa legislativa. A título de exemplificação, na Câmara Federal existem três espécies de comissões temporárias: especiais, de inquérito e externas¹⁴. Elas são constituídas pelo presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de deputado, para cumprir missão temporária autorizada que acarretar o afastamento do parlamentar para representar a Câmara nos atos a que esta tenha sido convidada ou a que tenha de assistir¹⁵.

Na Assembleia mineira, as comissões temporárias são compostas de cinco membros, salvo a de inquérito, que é constituída de sete membros; a comissão especial instituída para emitir parecer sobre pedido de instauração de processo por crime de responsabilidade, cuja composição observará a legislação pertinente; e a de representação, cuja composição será fixada pelo presidente da Assembleia.

As atribuições regimentais dessas comissões são as mais variadas possíveis e abrangem tanto a prerrogativa de

14 Art. 33 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

15 Art. 38, *caput* e parágrafo único do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

elaborar pareceres quanto as de fiscalizar a administração ou representar o Poder Legislativo em eventos externos.

4.1 Comissão Especial

Nos termos do art. 111 do regimento do Parlamento mineiro, as comissões especiais podem ser constituídas para elaborar parecer sobre as seguintes matérias:

I – Mérito de proposta de emenda à Constituição.

O mérito a que se refere o dispositivo regimental diz respeito às questões de conveniência, oportunidade, justiça, utilidade e repercussão da matéria no interesse público. Não se confunde com o exame preliminar da Comissão de Justiça, que verifica a compatibilidade da proposta com o ordenamento constitucional em vigor. Se essa comissão permanente concluir pela inconstitucionalidade da proposta e não houver recurso para o Plenário, não há que se falar em exame de mérito, pois a criação dessa comissão especial pressupõe o parecer favorável daquele órgão temático. O prazo para a comissão emitir parecer é de 40 dias, contados da remessa da proposta.

II – Veto a proposição de lei.

Se o governador do Estado vetar, total ou parcialmente, proposição de lei aprovada pelo Legislativo, deverá encaminhar o processo à Assembleia com as razões do veto, para apreciação dos deputados. Antes da votação em Plenário, será constituída uma comissão especial para emitir parecer sobre o veto, no prazo de 20 dias.

III – Escolha dos titulares dos cargos previstos nos incisos XXI e XXIII do art. 62 da Constituição do Estado.

Trata-se da escolha de quatro cargos de Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado indicados pela Assembleia

Legislativa; de cargos de Conselheiros da citada Corte indicados pelo governador do Estado; dos membros do Conselho de Governo indicados pelo chefe do Executivo, do Conselho Estadual de Educação e do Conselho de Defesa Social; de interventor em município; dos presidentes das autarquias e fundações públicas; e de titular de cargo, nos casos previstos em lei. Em situações dessa natureza, a comissão terá o prazo de dez dias para a elaboração de parecer sobre as escolhas.

IV – Pedido de instauração de processo por crime de responsabilidade.

Crime de responsabilidade é uma espécie de infração que só pode ser cometida por determinadas autoridades públicas em razão da natureza do cargo. Tais crimes estão tipificados na Constituição da República e em lei federal específica. No âmbito do Estado, apenas o governador e o vice-governador, secretários de Estado, o procurador-geral de Justiça e o advogado-geral do Estado podem cometer esses crimes e ser processados, após a autorização prévia da Assembleia Legislativa. Antes da deliberação plenária sobre a matéria, a comissão especial manifesta-se sobre o pedido.

V – Projeto de resolução que aprova a apresentação de proposta de emenda à Constituição da República, conforme previsto no inciso III do *caput* do art. 60 da Constituição da República.

O dispositivo constitucional em referência assegura a apresentação de proposta de emenda à Constituição Federal por “mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”. Para que essa proposta seja concretizada é necessária a manifestação favorável de, pelo menos, quatorze casas

legislativas estaduais, entre as quais se enquadra a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

O projeto de resolução que aprova essa proposta submete-se à apreciação dessa comissão especial, que terá o prazo regimental de 20 dias para a elaboração do parecer.

4.2 Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

Essa modalidade de comissão temporária consta expressamente no art. 58, § 3º, da Constituição da República e no art. 60, § 3º, da Carta mineira. Trata-se de um importante instrumento de fiscalização da administração pública, sendo dotada de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. As normas específicas sobre a organização, o funcionamento e as prerrogativas das CPIs são detalhadas nos regimentos das casas legislativas, observadas as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal.

Na Assembleia de Minas, a matéria é disciplinada nos arts. 112 a 114 do Regimento Interno. A criação de uma CPI depende de requerimento subscrito por, pelo menos, um terço dos membros da Casa para investigar fato determinado, por prazo certo, o qual somente será indeferido pelo presidente se não atender aos requisitos legais e regimentais. Assim, os pressupostos para a constituição de CPI encontram-se elencados no mencionado diploma regimental: número mínimo de 26 assinaturas, de um total de 77 parlamentares; fato determinado, que não se confunde com fato genérico ou vago; prazo certo de funcionamento (120 dias, prorrogáveis por mais 60 dias, a pedido da comissão). O requerimento endereçado ao presidente da Casa não depende de deliberação em Plenário, pois trata-se de um direito constitucionalmente assegurado às minorias

parlamentares, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal¹⁶. Se os pressupostos legais de criação da comissão forem respeitados, a autoridade competente tem o dever de deferir o requerimento.

O § 1º do art. 112 do Regimento Interno define fato determinado como “o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica e social do Estado, que demande investigação, elucidação e fiscalização e esteja devidamente caracterizado no requerimento que deu origem à comissão”. Essa definição de fato determinado reproduz, essencialmente, a prevista no art. 35, § 1º, do regimento da Câmara dos Deputados¹⁷.

A CPI é constituída pelo presidente da Assembleia Legislativa, sendo composta de sete membros efetivos e igual número de suplentes, os quais são indicados pelos líderes das bancadas e blocos parlamentares. Poderão funcionar, simultaneamente, até seis comissões de inquérito, que desfrutam de várias prerrogativas legais, entre as quais se destacam as seguintes: determinar diligências, convocar secretário de Estado, inquirir testemunhas e requisitar documentos, informações e serviços. O primeiro signatário do requerimento faz parte da comissão, mas não pode funcionar como presidente ou relator.

Na Câmara Federal, podem funcionar concomitantemente até cinco comissões de inquérito, salvo mediante projeto de resolução com o mesmo quórum de apresentação, e

16 ADI 3.619, Rel. Min. Luiz Fux, *DJ* de 20/04/07. (BRASIL, 2007).

17 Art. 35, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados: “considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão” (BRASIL, 2003).

sua composição numérica é indicada no requerimento ou projeto de criação¹⁸.

Ao terminar os trabalhos de investigação parlamentar, a comissão apresentará um relatório circunstanciado, contendo conclusões, o qual será enviado à Mesa para publicação no *Diário do Legislativo* e as providências de sua alçada. De acordo com o teor das conclusões apresentadas no relatório, este poderá ser encaminhado a outros órgãos e autoridades, tais como o Ministério Público, a Advocacia-Geral do Estado, o Tribunal de Contas ou a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Casa.

A Resolução nº 5.511, de 2015, ampliou a autonomia dessas comissões temporárias ao revogar o dispositivo regimental anterior que facultava ao Plenário rever as conclusões do relatório final, em caso de recurso subscrito por um décimo dos membros da Assembleia. Trata-se de uma alteração de suma importância, pois dispensou à CPI estadual o devido tratamento normativo. Na verdade, não há fundamento jurídico para submeter o relatório de tais comissões à revisão do Plenário por duas razões que nos parecem óbvias: a primeira diz respeito aos poderes de investigação próprios das autoridades do Poder Judiciário; a segunda refere-se à especialização de seus membros e dos servidores altamente qualificados que assessoram os parlamentares durante os trabalhos fiscalizatórios.

As CPIs são emanações do Poder Legislativo, embora atuem com menor número de parlamentares, a bem da eficiência dos trabalhos investigativos. As decisões tomadas por esses órgãos fracionários, como o relatório final apresentado, equivalem às decisões do próprio

18 Art. 35, §§ 4º e 5º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

Parlamento. Assim, seria um contrassenso submeter o relatório de uma CPI à posterior deliberação do Plenário, além de tal medida não se harmonizar com suas prerrogativas constitucionais de investigação semelhantes às autoridades do Poder Judiciário.

Embora gozem de amplos poderes investigatórios, as CPIs não têm competência punitiva nem aplicam sanções a investigados e, entre as recomendações ou sugestões apontadas no relatório final, poderão constar medidas legislativas que visem ao aprimoramento das normas jurídicas em vigor. Não é incomum a apresentação de projetos de lei pelas comissões de inquérito constituídas no Legislativo estadual. Para confirmar tal assertiva, saliente-se que, entre 1997 e 2015, foram apresentados 34 projetos de lei ordinária e três projetos de lei complementar, perfazendo um total de 37 proposições, das quais várias foram transformadas em lei. Para exemplificar, mencionem-se a Lei nº 12.936, de 1998, que estabelece diretrizes para o sistema prisional do Estado; a Lei nº 12.985, de 1998, que transfere a administração das cadeias e dos presídios para a Secretaria de Estado de Justiça, atualmente Secretaria de Estado de Defesa Social; e a Lei nº 13.042, de 1998, que dispõe sobre o Conselho de Beneficiários do Ipsemg.

4.3 Comissão de Representação

A Comissão de Representação é uma espécie de comissão temporária constituída de ofício ou a requerimento, cuja finalidade é estar presente a atos em nome da Assembleia Legislativa. É composta de cinco membros titulares, sendo a única comissão que não possui suplentes. Se a representação acarretar ônus para o Poder Legislativo,

fica condicionada à existência de disponibilidade orçamentária.

Se a Assembleia se fizer representar em determinados eventos, tais como conferência, simpósio, congresso ou reunião, a escolha dos integrantes dessa comissão incidirá, preferencialmente, sobre deputados que se dispuserem a apresentar tese ou trabalho específico relacionado com o tema.

Na Câmara dos Deputados não existe comissão temporária com essa denominação, mas há as Comissões Externas, que têm atribuições análogas e previsão regimental explícita. Essas comissões destinam-se a cumprir missão temporária autorizada, entendendo-se como tal a que “implicar o afastamento do parlamentar pelo prazo máximo de oito sessões, se exercida no País, e de trinta, se desempenhada no exterior, para representar a Câmara nos atos a que esta tenha sido convidada ou a que tenha de assistir”¹⁹.

Verifica-se, pois, que a Comissão de Representação da casa corresponde, na essência, à Comissão Externa da Câmara Federal. Aliás, na seara jurídica, o nome dos institutos é o que menos importa, sendo mais relevante a sua natureza e finalidade, levando em conta as disposições legais pertinentes.

Embora essa comissão não goze da atribuição regimental de emitir pareceres sobre proposições legislativas, não há impedimento a que apresentem projetos de lei.

19 Art. 38, parágrafo único, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASIL, 2003).

4.4 Comissão Extraordinária

Além das inovações anteriormente mencionadas, introduzidas pela Resolução nº 5.511, esta estabeleceu a disciplina normativa das comissões extraordinárias, nos termos do art. 115-A, do Regimento Interno. Tais comissões podem ser constituídas mediante requerimento, aprovado pelo Plenário, ou de ofício, pela Mesa da Assembleia, para:

I – tratar de assunto relacionado com a defesa de direitos coletivos;

II – proceder a estudo sobre matéria determinada; e

III – tratar de tema relacionado à competência de mais de uma comissão permanente.

O prazo de funcionamento dessas comissões será fixado no requerimento ou na decisão da Mesa que as instituiu. Entretanto, o regimento estabelece o prazo máximo de duração dos trabalhos parlamentares. Se versarem sobre a defesa de direitos coletivos ou sobre tema atinente às atribuições de mais de uma comissão permanente, o prazo máximo será de um ano, prorrogável uma vez, por igual ou menor período. Se a comissão tiver por objetivo realizar estudo sobre matéria determinada, o prazo máximo será de 60 dias, prorrogável por até 30 dias.

Se a comissão de que se cogita resultar de requerimento aprovado em Plenário, o primeiro signatário dela fará parte, e os demais membros serão designados pelo presidente da Casa, mediante indicação dos líderes das bancadas e dos blocos parlamentares, observada a regra elementar da proporcionalidade.

Ao término dos trabalhos, a Comissão Extraordinária apresentará um relatório de suas atividades, cujas

conclusões são passíveis de revisão pelo Plenário se, no prazo de dois dias contados da publicação da decisão no Diário do Legislativo, houver requerimento de um décimo dos membros da Assembleia. Ademais, poderão funcionar, simultaneamente, até quatro comissões dessa natureza, inexistindo exceção regimental a essa regra.

Saliente-se que, mesmo antes da regulamentação da matéria no Regimento Interno, foram constituídas inúmeras comissões extraordinárias, a nosso ver de forma irregular, pois as decisões tomadas pela Mesa devem ter suporte regimental. Para exemplificar, de 2009 a 2015, foram criadas 14 comissões dessa natureza, valendo-se de uma atribuição genérica e vaga prevista nos arts. 74 e 79, I, do regimento, os quais conferem à Mesa, na qualidade de comissão executiva, a direção dos trabalhos da Assembleia Legislativa e as providências necessárias à sua regularidade. Em 2015, foram constituídas cinco Comissões Extraordinárias: das Mulheres, de Proteção dos Animais, das Águas, do Idoso e das Barragens. Entre elas, destaca-se a Comissão Extraordinária das Barragens, cuja finalidade foi

realizar estudos, promover debates e propor medidas de acompanhamento das consequências sociais, ambientais e econômicas da atividade mineradora no Estado, notadamente no que tange ao rompimento das barragens ocorrido em Mariana e seus desdobramentos e as ações de recuperação dos danos causados, bem como de discutir a situação de outras barragens existentes no Estado. (MINAS GERAIS, 2015a).

Essa comissão foi criada mediante Decisão da Mesa, de 11/11/2015, com vigência no primeiro biênio da atual legislatura.

5. INICIATIVA LEGISLATIVA DAS COMISSÕES PARLAMENTARES

Todas as comissões legislativas, sejam permanentes ou temporárias, têm a prerrogativa de apresentar projetos de lei. Essa afirmação tem suporte no *caput* do art. 65 da Constituição do Estado, que assegura a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa a iniciativa de lei complementar e ordinária, comando que reproduz, *mutatis mutandis*, o disposto no *caput* do art. 65 da Constituição da República. Seguindo as diretrizes constitucionais, o art. 186, III, do Regimento Interno da Assembleia também assegura às comissões a iniciativa de apresentar projeto.

Todavia, o poder de deflagração do processo legislativo pelos órgãos fracionários do Parlamento não abrange qualquer matéria, uma vez que devem ser observadas as regras básicas de iniciativa privativa estabelecidas no ordenamento constitucional vigente, as quais constituem desdobramento do clássico princípio da separação de Poderes.

Nessa linha de raciocínio, as comissões não poderão usurpar as competências reservadas a outros órgãos e autoridades, sob pena de vício formal de inconstitucionalidade. A título de exemplificação, as proposições que versam sobre os orçamentos públicos e a organização e a atividade do Poder Executivo são de iniciativa exclusiva do governador do Estado. Igualmente, o projeto de lei complementar que trata da organização e divisão judiciárias do Estado encarta-se no domínio legislativo do presidente do Tribunal de Justiça. Da mesma forma, o projeto de lei que majora os subsídios ou os vencimentos dos membros e servidores do Ministério Público Estadual somente será

apresentado pelo procurador-geral de Justiça, que é o chefe da instituição.

Ainda que o assunto seja da competência exclusiva da Assembleia Legislativa, é preciso ficar atento às disposições constitucionais e regimentais pertinentes ao objeto. Isso significa dizer que nem toda matéria afeta ao Parlamento pode ser deflagrada por qualquer comissão permanente ou temporária. Para exemplificar, a fixação dos subsídios do governador, do vice-governador e dos secretários de Estado depende de projeto de lei de iniciativa privativa da Mesa da Assembleia²⁰. Outrossim, a fixação dos subsídios dos deputados também segue o mesmo procedimento. A elaboração e a alteração do Regimento Interno, que trata da organização e do funcionamento do Poder Legislativo, só poderá ser realizada mediante projeto de resolução de iniciativa da Mesa²¹.

Quanto à proposta de emenda à Constituição do Estado, embora possa ser apresentada pela Assembleia Legislativa, a Carta mineira exige que ela seja subscrita por, no mínimo, um terço dos membros do Parlamento, ou seja, deve ter a assinatura de, pelo menos, 26 deputados. Em face dessa exigência constitucional, pode-se afirmar, em princípio, que as comissões parlamentares não têm a prerrogativa de apresentar proposições dessa natureza.

Dessa forma, se a matéria não se encarta nas ressalvas anteriormente citadas, qualquer comissão permanente ou temporária poderá apresentar projetos de lei ordinária e complementar e projetos de resolução. A tabela abaixo mostra o número total de projetos de iniciativa das

20 Art. 66, I, "a", da Carta mineira (MINAS GERAIS, 1989) e art. 79, XVII, "b", do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 1997).

21 Art. 66, I, "a", da Carta mineira (MINAS GERAIS, 1989) e art. 79, VII, "a", do Regimento Interno da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 1997).

comissões apresentados nas últimas quatro legislaturas na Assembleia mineira, sem discriminação quanto à espécie legislativa utilizada.

Tabela 4 – Projetos de iniciativa de comissão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (2003-2015)

| Legislatura | Projeto |
|---------------------|----------------|
| 15ª (2003/2006) | 101 |
| 16ª (2007/2010) | 49 |
| 17ª (2011/2014) | 155 |
| 18ª (até31/12/2015) | 14 |
| TOTAL | 319 |

Fonte: TRAMITAÇÃO de projetos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html>. Acesso em: 30 mar. 2016.

A tabela demonstra que, levando em consideração que a Assembleia possui 21 comissões permanentes e que foram constituídas inúmeras comissões temporárias entre 2003 e 2015, o quantitativo total de projetos apresentados é bem modesto se comparado ao número proposto por deputados, conforme se constata na tabela a seguir:

Tabela 5 – Projetos de iniciativa de Deputado da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (2003-2015)

| Legislatura | Projeto |
|---------------------|----------------|
| 15ª (2003/2006) | 3.321 |
| 16ª (2007/2010) | 4.655 |
| 17ª (2011/2014) | 5.207 |
| 18ª (até31/12/2015) | 3.186 |
| TOTAL | 16.369 |

Fonte: TRAMITAÇÃO de projetos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html> Acesso em: 30 mar. 2016.

Esse elevado número de projetos de iniciativa de deputado demonstra a vocação cultural do Poder Legislativo para a produção do Direito, havendo uma preocupação mais acentuada com a elaboração normativa, independentemente da qualidade dos textos legais. Concorre para essa proliferação de proposições o exorbitante número de projetos relativos a declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos, o que corresponde a, aproximadamente, 80% do total de projetos apresentados na Assembleia de Minas.

De todo modo, não obstante o excessivo número de projetos apresentados pelos deputados, fato que realça a preeminência da função normativa em relação às outras funções do Poder Legislativo, as comissões parlamentares não esgotam suas atividades emitindo pareceres sobre as proposições em tramitação, pois têm a prerrogativa constitucional e regimental de deflagrar o processo legislativo, a par da atuação fiscalizadora. Na prática, a atividade por excelência desses órgãos fracionários consiste na emissão de pareceres e, ainda que não tenham efeito vinculante, os estudos realizados pelas comissões funcionam como subsídios valiosos para a votação definitiva da matéria pelo Plenário, que, normalmente, segue a orientação exarada nessas peças opinativas.

O papel dessas comissões é destacado pelo constitucionalista José Afonso da Silva:

As comissões parlamentares têm papel de relevante importância no processo legislativo. Na maioria dos casos cabe-lhes o preparo dos textos, sobre os quais oferecem pareceres ou relatórios, que servirão de base para a discussão e votação por parte da Câmara reunida em sessão plenária. Há hipóteses em que esse preparo vai além do simples exame e estudo de um projeto inicial, partindo a Comissão de uma mera petição legislativa,

isto é, de uma petição para que se elabore uma lei sobre determinada matéria (SILVA, p. 432).

Posição semelhante é extraída do magistério de Paulo Bonavides, que, ao abordar a influência dos grupos de pressão no âmbito do Poder Legislativo, realça a atuação de tais grupos principalmente sobre as comissões parlamentares, as quais atuam com menor número de deputados e constituem a chave do processo legislativo. Segundo ele, “a sorte das leis, onde o parlamento ainda legisla, se decide menos no plenário do que nas comissões técnicas de cada câmara” (BONAVIDES, p. 468).

6. CONCLUSÃO

As comissões parlamentares, sejam permanentes ou temporárias, exercem papel fundamental no Poder Legislativo, pois, além da produção de pareceres que subsidiam as decisões do Plenário, exercem função fiscalizadora sobre a administração pública e gozam da prerrogativa constitucional e regimental de apresentar projetos de lei. Os estudos técnicos sobre as proposições ocorrem no âmbito desses órgãos fracionários, os quais contam com o assessoramento de profissionais altamente qualificados.

A Resolução nº 5.511, de 2015, ampliou significativamente as prerrogativas das comissões, principalmente da Comissão de Constituição e Justiça, encarregada do controle preventivo de constitucionalidade. Agora, sempre que ela concluir pela inconstitucionalidade de determinada proposição, esta será arquivada, não havendo necessidade de posterior deliberação do Plenário, salvo se houver recurso. Ademais, essa

comissão recebeu a atribuição regimental de proceder ao juízo de admissibilidade de proposta de emenda à Constituição, modificando completamente o tratamento antes dispensado à matéria, visto que tal proposta era encaminhada somente à comissão especial para receber parecer. Em ambos os casos, o Parlamento mineiro seguiu, em linhas gerais, o procedimento previsto no regimento da Câmara dos Deputados.

Outra inovação importante refere-se à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), cujo relatório apresentado ao final dos trabalhos investigativos não é mais passível de revisão pelo Plenário, o que conferiu maior autonomia às decisões das CPIs. Essa alteração regimental fortaleceu o papel desses órgãos e deu a eles o tratamento regimental compatível com a sua natureza e as diretrizes constitucionais, pois não se justifica submeter a exame de outra instância do Parlamento as conclusões de comissão de inquérito dotada de poderes de investigação próprios das autoridades do Poder Judiciário.

Ainda no tocante às inovações regimentais, as Comissões Extraordinárias, que eram constituídas pela Mesa da Assembleia mesmo na ausência de previsão legal expressa, passaram a ter disciplina normativa específica, e podem ser constituídas para a defesa de direitos coletivos, realizar estudo sobre matéria determinada e tratar de assunto concernente à atribuição de mais de uma comissão temática.

A consulta pública, que antes somente poderia ser solicitada à Mesa pela Comissão de Participação Popular, agora pode ser requerida por qualquer comissão da Assembleia Legislativa, o que amplia as possibilidades de participação do cidadão nas atividades relacionadas com o processo de elaboração normativa. Aliás, quanto mais o

indivíduo participa do processo legislativo mais concorre para a legitimidade das leis, sobretudo porque elas devem corresponder aos anseios do povo e refletir a realidade social.

Quanto ao poder deliberativo das comissões, que é a regra geral tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal, na Assembleia de Minas ainda configura uma exceção, pois abrange apenas os projetos de lei que versam sobre declaração de utilidade pública e denominação de próprios públicos. Entendemos que essa competência deliberativa dos órgãos fracionários poderia ser ampliada, reservando-se ao Plenário algumas proposições de maior repercussão e que dependam de quórum qualificado para serem aprovadas.

Não há dúvida de que as comissões parlamentares concorrem de forma significativa para o aperfeiçoamento da legislação, seja por meio das proposições que apresentam, seja principalmente mediante os pareceres que emitem sobre os projetos em tramitação. Os trabalhos parlamentares seriam extremamente pobres sem a participação desses órgãos fracionários, uma vez que a análise profunda, criteriosa e detalhada dos projetos é realizada no âmbito das comissões, as quais fornecem subsídios relevantes para a votação definitiva pelo Plenário. Este decide com base em critérios predominantemente políticos, enquanto aquelas decidem com fulcro em aspectos preponderantemente técnicos.

Dessa forma, as alterações no regimento da Assembleia mineira fortaleceram as comissões parlamentares, ampliaram suas atribuições e dispensaram a esses órgãos colegiados o tratamento mais compatível com a sua importância no processo legislativo.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, 550 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado pelas resoluções nºs 1, 3 e 10, de 1991; 22 e 24, de 1992; 25, 37 e 38, de 1993; 57 e 58, de 1994; 1, 77, 78 e 80, de 1995; 5, 8 e 15, de 1996; 33, de 1999; 11 e 16, de 2000; 19, 21 e 25 (Código de Ética e Decoro Parlamentar), de 2001; e 27, 28 e 29, de 2002. 6. ed. Brasília: 2003. 425 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento interno*: Resolução nº 93, de 1970 : texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes das resoluções posteriores, até 1998. Brasília: 1999. 2 v.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n. 3619. Artigos 34, § 1º, e 170, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Comissão parlamentar de inquérito. Criação. Deliberação do plenário da Assembleia Legislativa. Requisito que não encontra respaldo no texto da Constituição do Brasil. Simetria. Observância compulsória pelos estados-membros. Violação do artigo 58, § 3º, da Constituição do Brasil. Requerente: Partido dos Trabalhadores – Diretórios Nacional (CF 103, VIII). Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Relator: Ministro Luiz Fux. *Diário da Justiça*, Brasília, 26 abr. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3619&processo=3619??>>. Acesso em: 23 mai. 2016

CASSEB, Paulo Adib. *Processo legislativo: atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 365 p.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 303 p.

DIÁRIO do Legislativo. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/arquivo_diario_legislativo/index.html?searchDL=true&txtPalavra=&perIni=01%2F01%2F1994&perFim=02%2F09%2F2016>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. 344 p.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. 1486 p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Decisão da Mesa, de 11 de novembro de 2015. Cria a Comissão Extraordinária das Barragens, na Assembleia Legislativa do Estado. 2015a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DCM&num=4&comp=&ano=2015>>. Acesso em: 19 abr. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Manual de redação parlamentar*. 3. ed. Belo Horizonte: 2013. 396 p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa*: Resolução n. 5.176, de 6 de novembro de 1997. Belo Horizonte: 1997. 126 p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Resolução n. 5.511, de 1º de dezembro de 2015*. Altera a Resolução nº 5.176, de 6 de novembro de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. 2015b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5511&comp=&ano=2015>>. Acesso em: 19 abr. 2016

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa.html?>>. Acesso em: 19 abr. 2016

O SUPREMO Tribunal Federal e as comissões parlamentares de inquérito. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2006. 927 p.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. 138 p.

PACHECO, Luciana Botelho. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das Comissões*. Brasília: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados - Aslegis, 2002. 120 p.

PAULA, Júlio César Guimarães de. Fundamentos da atividade legislativa no nível subnacional brasileiro: microinstituições e percepções em doze estados da Federação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 17, n. 28, p. 11-51, jul./dez. 2015.

RESENDE, Antônio José Calhau de. As comissões parlamentares de inquérito e os limites da investigação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte,

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 6, n.11, p. 113-149, jul./dez. 2000.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 373 p.

SOUZA, Hilda de. *Processo legislativo: linhas jurídicas essenciais*. Porto Alegre: Sulina, 1998. 158 p.

TRAMITAÇÃO de projetos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html>.

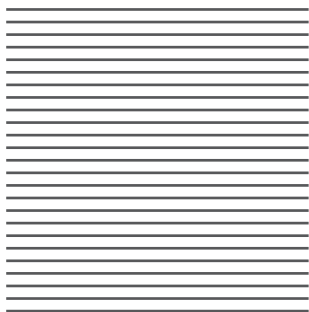
TRINDADE, João. *Processo legislativo constitucional*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. 304 p.



IMUNIDADES PARLAMENTARES

Bruno de Almeida Oliveira*

*Mestre e Doutor em Direito. Professor da PUC-MG. Procurador-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Texto elaborado com base em trabalho de pesquisa realizado pelas acadêmicas do curso de graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Ana Luiza Oliveira de Araújo, Fernanda Menezes dos Santos, Luiza Camargos Fonseca e Noemi Pereira Pinheiro.





1. INTRODUÇÃO

O tema das imunidades parlamentares tem ganhado destaque nos últimos tempos. Com os fatos recentes da história política do País – desde a deflagração da notoriamente conhecida “Operação Lava Jato”, estão em curso, simultaneamente, além dos processos de destituição dos presidentes da Câmara dos Deputados e da República, uma série de ações judiciais nas quais o polo passivo é ocupado por parlamentares e diversas outras autoridades políticas do País –, discute-se cada vez mais intensamente a conveniência das proteções estabelecidas pelo constituinte aos que exercem mandatos eletivos, em especial no Poder Legislativo.

No entanto, o tema não é novo. Como se poderá verificar no segundo tópico deste texto, que é causa e consequência de trabalho de pesquisa realizado na Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas), a necessidade de se estabelecerem proteções específicas aos parlamentares é antiga e bastante presente no Direito Comparado. A despeito da controvérsia sobre as suas origens, sabe-se que, desde a instituição dos órgãos legislativos, aos seus membros têm sido concedidas imunidades, sobretudo com o intuito de proporcionar-lhes maior liberdade para o exercício das suas funções, tendo em conta a necessidade do equilíbrio de poderes com o Executivo e o Judiciário.

Porque, de alguma maneira, as imunidades sempre se fizeram presentes nas constituições pátrias, com maior ou menor ênfase, o texto toma como base os diversos momentos constitucionais do Brasil para apresentar e avaliar, ao longo desses já quase 200 anos desde a Carta de 1824, como e em que medida se estabeleceram as proteções normativas aos membros do Poder Legislativo. Como não poderia deixar de ser, a apoteose se dá com a Constituição de 1988. A assim chamada “Constituição Cidadã” foi editada e já modificada no que diz respeito ao tema; há, ainda, uma série de decisões jurisprudenciais a interpretá-lo.

Ao final, são analisados dois casos atuais sobre as imunidades parlamentares. O primeiro envolve o deputado Eduardo Cunha, ex-presidente da Câmara dos Deputados, que, ademais, também é acusado de utilizar o cargo para blindar-se da persecução penal contra si em curso e para manipular o andamento do processo que requereu a sua cassação junto ao Conselho de Ética da Câmara. O outro caso diz respeito ao deputado Jair Bolsonaro. Neste precedente, o Supremo Tribunal Federal parece ter alterado sua histórica posição mais restritiva a respeito da imunidade material ao receber, por maioria, denúncia oferecida contra o referido parlamentar pela suposta prática dos delitos de incitação ao crime de estupro e injúria.¹

1 Inquérito 3.932/DF e Petição 5.243/DF (queixa-crime da deputada Maria do Rosário), ambos apreciados na sessão do Tribunal Pleno do dia 21/6/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

2. UM BREVE RESGATE HISTÓRICO

2.1 – Inglaterra e França

Durante o século XIII, na Inglaterra, o rei João entrou em conflito com o rei francês Filipe Augusto, já que este atacou, vitoriosamente, o Ducado da Normandia, o qual pertencia ao rei inglês por herança dinástica. Para o financiamento de sua campanha militar, o rei João aumentou as exações fiscais do reino, causando o enfraquecimento de sua supremacia sobre os barões feudais, que chegaram até mesmo a ocupar Londres, em uma revolta armada, fazendo com que o rei buscasse uma forma de cessar a contenda.

Nesse contexto, em 1215, o rei foi obrigado a assinar a Magna Carta, exigida pela nobreza como uma forma de reconhecimento formal de seus direitos. O famoso documento resguardava os direitos feudais dos barões quanto à propriedade, à tributação e à liberdade religiosa, de certa maneira limitando o poder do rei e separando Estado e Igreja. Seria a primeira vez que um monarca se veria vinculado às normas que ele próprio editara.

Na Magna Carta, também é possível reconhecer a origem do parlamento inglês²:

12. Nenhuma taxa de isenção do serviço militar (*scutagium*) nem contribuição alguma será criada em nosso reino, salvo mediante o consentimento do conselho comum ao reino, a não ser para resgate da nossa pessoa,

2 Segundo Saldanha, havia indícios de um parlamento na Inglaterra antes mesmo da invasão normanda, em 1066. O monarca tinha um conselho para ajudá-lo com a administração do reino, sendo que esse conselho era formado por pessoas íntimas do rei. Chamado de Privy Council, tinha apenas função consultiva; alguns membros tinham mais prestígio perante o rei e cuidavam de assuntos de maior importância. Esse grupo era conhecido como Committee of State ou Cabinet (SALDANHA, 1993, p. 69).

para armar cavaleiro o nosso filho mais velho e para celebrar, uma única vez, o casamento de nossa filha mais velha; e para isto, tão somente, uma contribuição razoável será lançada.

[...]

14. E para obter o consentimento do conselho comum do reino a respeito do lançamento de uma contribuição (exceto nos três casos supramencionados), ou uma taxa de isenção do serviço militar, convocaremos os arcebispos, bispos, abades, condes e os principais barões, individualmente, por carta [...] (COMPARATO, 2015, p. 96).

Ainda no século XIII, reuniu-se pela vez primeira o parlamento inglês, então denominado “O Grande Conselho”, no reinado de Eduardo I. Os parlamentares, convocados e controlados pelo rei, eram representantes de aristocratas de alta classe, de baixa classe e da burguesia urbana.³

O parlamento era um órgão de defesa dos súditos perante o rei e, por isso, não poderia se submeter a ele (COMPARATO, 2015). Para tanto, foram criados dois institutos com o nítido objetivo de proteção aos parlamentares: o *freedom of speech* e o *freedom from arrest*. O primeiro determinava que nenhum membro parlamentar seria julgado em tribunal por opiniões ou votos emitidos no exercício de sua função; o segundo impedia que o membro fosse preso por dívidas (FALCÃO, 1955).

Tais instrumentos podem ser considerados os indícios mais antigos de um sistema de imunidades parlamentares, pois consubstanciavam garantias aos parlamentares

3 Piovesan e Gonçalves (2003, p. 194) consideram que esse conselho não teria essência representativa. Nesse sentido, “o Parlamento medieval inglês deve ser definido mais sob a perspectiva de um organismo consultivo, ato de criação do rei e hierarquicamente inferior à sua vontade, que como uma instituição representativa de vontade popular”.

daquela época para o livre exercício de suas funções. Entretanto, distinguem-se das imunidades como atualmente compreendidas por não pressuporem um sistema democrático de representação. No entanto, na Declaração de Direitos de 1789 verificam-se imunidades deveras similares àquelas com que lidam os parlamentares de hoje, como demonstra Comparato:

Que a eleição dos membros do Parlamento deve ser livre; que a liberdade de palavra de debates ou procedimentos, no Parlamento, não deve ser coarctada por processos de acusação política ou investigação criminal (*ought not to be impeached or questioned*) em nenhum tribunal ou local fora do Parlamento (COMPARATO, 2015, p. 109).

Em uma outra linha de estudo, segundo Krieger (2002) e Piovesan e Gonçalves (2003), a França seria o berço das imunidades parlamentares conforme os moldes atuais. Para esses autores, as imunidades nos processos criminais surgem a partir do direito público francês. Em um ambiente sociopolítico pós-revolução, e sob a influência de pensadores como Montesquieu, que acreditava na devida separação dos Poderes, as imunidades foram declaradas no decreto de 20 de julho de 1789. Nesse período, foram convocados por Luís XVI, em um contexto de crises políticas, os Estados Gerais⁴, em maio de 1789 – fato que não ocorria desde 1614.

Definiu-se, então, a inviolabilidade dos membros do “Tercier État”.

4 Os Estados Gerais têm origens semelhantes às do parlamento inglês. Neles ficaram definidos os principais representantes do Terceiro Estado, que era bastante heterogêneo – compreendia cerca de 98% da população francesa. Dele faziam parte: a alta, a média e a baixa burguesia, com os grandes empresários, profissionais liberais, artesãos e lojistas, além dos aprendizes e dos camponeses.

Qualquer indivíduo, organização, tribunal, magistrado ou comissão, que durante ou depois das sessões parlamentares ousasse perseguir, investigar, prender ou fazer prender em função de alguma proposta, parecer ou discurso, proferidos pelo parlamentar no uso de suas atribuições, seriam condenados traidores da nação e culpado por crime capital (KRIEGER, 2002, p. 28).

Pouco tempo mais tarde, na Constituição Francesa de 1791, as imunidades parlamentares estabelecidas pelo decreto de 1789 foram consolidadas e adquiriram força e prestígio.

Não obstante as divergências acerca da primariedade de origem, ambos os sistemas, inglês e francês, são de fato relevantes para a compreensão da formação do vigente sistema de imunidades parlamentares.

2.2 – Brasil

Na tentativa de acompanhar o que acontecia ao redor do mundo, principalmente após o advento da Revolução Francesa, o Brasil procurou construir um sistema de imunidades parlamentares adequado à sua realidade jurídica desde a primeira Constituição.

Apesar da ausência de uma teoria democrática para a promoção dos seus desígnios em terras brasileiras, a presença de um sistema de imunidades parlamentares na Constituição do Império ainda assim pode ser considerada um significativo avanço para a época. Mesmo lentamente, o instituto foi abraçando as funções parlamentares, de forma a de fato protegê-las.

2.2.1 – Constituição de 1824

A Constituição Imperial concedia aos membros do Poder Legislativo a inviolabilidade por opiniões, palavras e votos proferidos no exercício de suas funções, assim como era

garantido que o parlamentar não seria preso durante a legislatura, salvo no caso de flagrante delito de pena capital, por ordem e licença de sua respectiva Câmara.

Assim, preceituava o texto constitucional:

Art. 26. Os Membros de cada uma das Câmaras são invioláveis pelas opiniões, que proferirem no exercício das suas funções.

Art. 27. Nenhum Senador, ou Deputado, durante a sua deputação, pode ser preso por Autoridade alguma, salvo por ordem da sua respectiva Câmara, menos em flagrante delito de pena capital.

Art. 28. Se algum Senador, ou Deputado for pronunciado, o Juiz, suspendendo todo o ulterior procedimento, dará conta à sua respectiva Câmara, a qual decidirá, se o processo deva continuar, e o Membro ser, ou não suspenso no exercício das suas funções (BRASIL, 1824).

2.2.2 – Constituição de 1891

A Constituição de 1891 manteve a imunidade material, bem como aquela referente à prisão, determinando que os deputados e os senadores não poderiam ser presos nem processados criminalmente sem a prévia licença da casa legislativa de origem, salvo em flagrante de crime inafiançável. Como inovação, havia a possibilidade de o parlamentar acusado poder renunciar à sua imunidade processual, caso optasse pelo julgamento imediato (art. 20 da Carta de 1891).

Assim, a Constituição da República Velha fortaleceu o instituto da imunidade parlamentar, que poderia então ser visto como instrumento de consolidação do regime democrático e da representatividade dos estados membros da Federação recém-inaugurada. A partir do momento

em que imuniza opiniões, palavras e votos dos deputados e dos senadores, o exercício do mandato se torna mais livre de pressões e dominações políticas, incompatíveis com os objetivos republicanos.

2.2.2.1 – A primeira Constituição de Minas Gerais

A primeira Constituição mineira, promulgada em 15 de junho de 1891, conferiu notável desenvolvimento aos Poderes estaduais. No entanto, demonstrou também a tendência de autolimitação, ao optar por seguir mais atentamente a simetria constitucional e recusar sugestões que trariam mais originalidade à Constituição do estado membro.

A matéria constitucional do Poder Legislativo desdobrava-se em seis capítulos. O Capítulo I, que trazia as Disposições Gerais, delegava o Poder Legislativo a um Congresso composto por Câmara dos Deputados e Senado, como na Constituição Federal. Além disso, previa o início e o período de funcionamento anual do Congresso, o quórum das deliberações, as imunidades dos deputados e dos senadores e o poder de elaborar os regimentos internos.

A respeito das imunidades dos membros do Congresso, a Constituição do Estado espelhou-se na Constituição Federal. Porém, uma análise do texto constitucional em sua totalidade leva à conclusão de que a Constituição que deu origem ao Estado de Minas Gerais não consagrou desmedidamente o Executivo, como ocorreu em outros estados, como o Rio Grande do Sul. A Constituição mineira reservou ao Congresso estadual uma posição de relevo, à imagem da Carta Federal, e colocou em sua área de competência ampla matéria.

2.2.3 – Constituição de 1934

No exercício da presidência ao final da Revolução de 1930, Getúlio Vargas, não antes de experimentar pressões e

rebeliões para a promulgação de uma nova Constituição, a exemplo da Revolução Constitucionalista de 1932, promulgou, em 16 de julho, a Constituição de 1934, de inspiração social e vigência breve. A Constituição manteve as garantias de sua antecessora, além de criar mecanismos que possibilitavam a fiscalização das atividades de interesse público, por meio das comissões de inquérito e investigação. Com isso, buscava se desvincular das antigas doutrinas de permissividade política.

Art. 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros.

Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno (BRASIL, 1934).

Em seus arts. 31 e 32, tratava das imunidades material e formal, respectivamente, também inovando ao estender as imunidades aos suplentes imediatos daqueles em exercício.

2.2.4 – Constituição de 1937

“A Polaca”, como ficou conhecida em razão de sua semelhança com a autoritária Carta Magna polonesa, surgiu sob a justificativa de um (ilusório) perigo comunista⁵. O preâmbulo daquela Carta já indicava a natureza do momento:

5 Lecionam Vicentino e Dorigo (2013, p. 44): “em setembro de 1937, o governo divulgou a existência de um falso plano comunista para assumir o poder no Brasil, o Plano Cohen, que, na verdade, fora redigido por um oficial integralista do exército. O plano serviu de pretexto para o golpe: em 10 de novembro, Vargas ordenou o fechamento do Congresso, a extinção dos partidos políticos e a suspensão da campanha presidencial e da Constituição. Estava instalada a ditadura do Estado Novo”.

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente agravamento dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil (BRASIL, 1937).

Na Constituição do Estado Novo destacam-se a enorme concentração de poder nas mãos do presidente, a limitação da função legislativa estadual aos decretos-leis presidenciais e o apequenamento do Poder Legislativo, sensivelmente esvaziado de suas funções. Freitas Neto e Tasinafo (2011, p. 77) lecionam que, naquele momento, “o parlamento e os partidos políticos eram tidos como marcas da democracia liberal, que o governo tributava como responsável pelas instabilidades políticas vividas no período”.

“Vargas explicou suas razões e seus projetos à população através do rádio: diante da inoperância do Legislativo, era preciso, segundo ele, reajustar o organismo político às necessidades econômicas do país. Esse reajuste significou a total centralização do poder: em 27 de novembro, com a concordância dos governadores, transformados em interventores, as bandeiras estaduais foram queimadas em cerimônia pública, e em 2 de dezembro todos os partidos políticos foram extintos” (ARAÚJO, 2011, p. 21).

Assim, as garantias legislativas foram relativizadas, e suas funções foram suprimidas, impondo-se uma enorme censura às palavras proferidas pelos parlamentares. Melhor exemplo encontra-se no art. 43 daquela Carta:

Art. 43. Só perante a sua respectiva Câmara responderão os membros do Parlamento nacional pelas opiniões e votos que, emitirem no exercício de suas funções; não estarão, porém, isentos da responsabilidade civil e criminal por difamação, calúnia, injúria, ultraje à moral pública ou provocação pública ao crime.

Parágrafo único. Em caso de manifestação contrária à existência ou independência da Nação ou incitamento à subversão violenta da ordem política ou social, pode qualquer das Câmaras, por maioria de votos, declarar vago o lugar do Deputado ou membro do Conselho Federal, autor da manifestação ou incitamento (BRASIL, 1937).

2.2.5 – Constituição de 1946

A Constituição promulgada após o encerramento do Estado Novo possuía um caráter liberal democrático. Estabelecia eleições diretas em todos os níveis e a independência entre os Poderes (FREITAS NETO; TASINAFO, 2011, p. 739).

A Assembleia Constituinte, receosa de um novo governo autoritário, expandiu as garantias parlamentares, estabelecendo não apenas as antigas imunidades material e formal, mas implantando um procedimento para os casos de flagrante de crime inafiançável. Passou a exigir a remessa dos autos em 48 horas à Câmara respectiva, para que se decida o que será feito, devendo obedecer ao prazo máximo de 120 dias (art. 45, § 2º).

Outra inovação ocorre no que tange à incorporação de parlamentares às Forças Armadas, o que só poderia ser levado a efeito em tempo de guerra e com a autorização da respectiva Casa.

2.2.6 – Constituição de 1967

Nascida em plena ditadura, numa fase de extrema turbulência político-institucional, a Constituição de 1967 manteve, em seu art. 34, a imunidade material. Também a imunidade formal foi mantida, inovando a Carta ao acrescentar uma nova norma no sentido de permitir a licença para o processo parlamentar, tendo em vista que, se a respectiva Casa não deliberasse sobre o pedido de licença no prazo de 90 dias, a contar do recebimento, essa solicitação seria incluída na pauta da Ordem do Dia e, se passassem 15 sessões ordinárias consecutivas e nada fosse deliberado, seria concedida a licença.

Embora o preceito legal continuasse o mesmo, o Comando Militar, como se sabe, efetuou prisões políticas de todos aqueles que demonstravam qualquer resistência à ordem implantada, incluindo-se os parlamentares. Dessa forma, não possuíam os legisladores a total liberdade, a segurança e o necessário amparo para melhor desempenharem suas funções.

Num cenário que se deteriorava para uma ditadura violenta, a primeira alteração no instituto da imunidade aconteceu com a EC nº 1, de 17 de outubro de 1969; posteriormente, a Emenda nº 11, de 13 de outubro de 1978, marcou mais um acentuado retrocesso em relação ao tema⁶. Com a Emenda nº 1, a prerrogativa passou a não ser aplicada nos casos de crimes de calúnia, difamação e injúria, bem como nos crimes previstos na famigerada Lei de Segurança Nacional. Já com a EC nº 11/78, os crimes contra a honra foram excluídos da Constituição, sob o

6 EC n. 1: Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis, no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional. EC n. 11: Art. 32. Os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a Segurança Nacional.

pretexto de serem conexos aos crimes contra a segurança nacional.

3. AS IMUNIDADES PARLAMENTARES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A atual Constituição pretendeu instituir no Brasil um genuíno Estado Democrático de Direito. Como forma de consolidar a democracia, a referida Constituição redesenhou o Estado no sentido de fortalecer os Poderes Judiciário e Legislativo, em especial no que se relaciona ao instituto das imunidades.

As imunidades parlamentares, tradicionalmente classificadas em imunidade material e imunidade formal, foram positivadas na Carta vigente, entendidas como necessárias⁷ e garantidoras da liberdade funcional dos membros do Congresso.

No entanto, a necessidade de um novo enfoque sobre o instituto, alvo de críticas ao longo dos anos que sucederam a promulgação da Constituição, trouxe a lume a Emenda Constitucional nº 35/2001, que introduziu alterações significativas no art. 53 da Constituição Federal, *locus* do sistema constitucional de imunidades parlamentares em vigor.

Quanto à imunidade formal, o instituto havia se revelado um meio utilizado para a prática de abusos pelos próprios parlamentares. Nessa linha, Trigueiro (1997) já alertava que, em todos os regimes, a imunidade havia se convertido em irresponsabilidade, já que as casas legislativas

7 Durante o curso do mandato parlamentar, as imunidades são irrenunciáveis. Os parlamentares só responderão como cidadãos comuns após o término de seus mandatos, quando cessam as prerrogativas.

quase sempre se negavam a conceder a licença para o processo de um de seus membros. Sendo assim, os fatos ocorridos traziam indignação e a opinião popular ganhou força no sentido de que seriam necessárias reformas na Constituição que limitassem a extensão das imunidades.

A alteração mais importante se deu em relação ao processo. Antes, se fazia necessária a licença da casa legislativa para que o membro do parlamento fosse processado pelo Supremo Tribunal Federal, o que restou modificado, bastando que seja dada ciência à respectiva Casa.

Sob essa perspectiva, a EC nº 35 deve ser vista como um grande avanço no que se refere ao esforço em reduzir a sensação de impunidade. A referida emenda também determinou a possibilidade de suspensão do processo, cujos efeitos se encerram com o término do mandato.

A inovação mais consistente deu-se no parágrafo 3º do art. 53, relativo à dispensa da licença prévia da casa legislativa, o que evitou que fosse dada cobertura a diversos crimes, numa tentativa de resgate do parlamento.

Nada obstante, tais modificações ainda ocasionam dúvidas quando postas em prática, bem como são encontradas lacunas a partir dos acontecimentos que permeiam a realidade do País. O fato de existirem políticos envolvidos em grandes esquemas de corrupção traz à tona a necessidade de se analisar as medidas juridicamente válidas que possibilitem a manutenção da imunidade sem a sua aproximação com a impunidade e o desvio de poder. Além disso, no tocante à imunidade material, mais recentemente passou-se a indagar até que ponto o parlamentar se encontra protegido, a partir do momento em que suas opiniões se tornam aptas a ferir os

princípios básicos de dignidade e de cidadania, inscritos na atual Constituição.

3.1 – Imunidade material

A imunidade material, prevista no art. 53, ampara o parlamentar ante a incriminação pelos denominados “crimes de opinião”, tais como a calúnia, a difamação e a injúria. Em síntese, trata-se de conceder aos congressistas ampla liberdade de expressão, a fim de possibilitar o debate nas questões de interesse de seus representados.

No entanto, vale dizer que a imunidade material só protege os congressistas enquanto estiverem no exercício do mandato, evidenciando que se trata essencialmente de uma prerrogativa ligada à função e não de um privilégio, sendo, por esse motivo, irrenunciável. Nas palavras do ministro Celso de Mello:

Trata-se de uma prerrogativa de caráter institucional inerente ao Poder Legislativo, que só é conferida ao parlamentar *ratione muneris*, em função do cargo e do mandato que exerce. É por essa razão que não se reconhece ao congressista, em tema de imunidade parlamentar, a faculdade de a ela renunciar. Trata-se de uma garantia institucional deferida ao Congresso Nacional. O congressista, isoladamente considerado, não tem, sobre a garantia da imunidade, qualquer poder de disposição (BRASIL, 2009).

O STF, em diversas decisões sobre o tema⁸, manteve o entendimento de que se trata de uma prerrogativa do congressista, desde que no exercício e/ou em função do

8 Inq. 2.036, rel. Min. Carlos Britto, 23 jun. 2004; Pet. 4.199, rel. Min. Celso de Mello. Veja também: RTJ 104/441 – RTJ 112/481 – RTJ 129/970 – RTJ 135/509 – RTJ 141/406 – RTJ 155/396-397 – RTJ 166/844 – RTJ 167/180 – RTJ 169/969 – RTJ 191/448.

mandato eletivo. Sob esse prisma, também citam-se as palavras de Celso de Mello:

A cláusula de inviolabilidade constitucional, que impede a responsabilização penal e/ou civil do membro do Congresso Nacional, por suas palavras, opiniões e votos, também abrange, sob seu manto protetor, as entrevistas jornalísticas, a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e as declarações feitas aos meios de comunicação social, eis que tais manifestações – desde que vinculadas ao desempenho do mandato – qualificam-se como natural projeção do exercício das atividades parlamentares (Inq. 2.332 AgR).

Faz-se mister salientar, ainda segundo entendimentos anteriores da Corte Suprema⁹, que, se as manifestações ocorressem no recinto da casa legislativa, estariam sempre protegidas, havendo, nesse caso, uma presunção absoluta de pertinência com a atividade parlamentar, por tratar-se a tribuna do ambiente mais elementar do mandato. Nesse sentido, pode-se aludir ao exposto nos trechos dos inquéritos 390 e 1.710, extraídos da Constituição comentada pelo Supremo Tribunal Federal:

Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nestas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada “conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar” (Inq. 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertas com o manto da inviolabilidade.

9 Pet. 3.686, rel. Min. Celso de Mello, 28 ago. 2006; AI 473.092, rel. Min. Celso de Mello, 7 mar. 2005.

Todavia, a crescente sensação de impunidade tornou-se um ambiente propício para o surgimento de questionamentos acerca da abrangência dessa imunidade. Em uma sociedade em constante evolução, não se pode permitir que os representantes agirdam os ideais e os valores preservados pela Constituição protegendo sua reprovável conduta sob o pálio da imunidade, que, portanto, acaba se traduzindo em impunidade.

Sendo assim, muito recentemente, o STF passou a interpretar o sistema constitucional das imunidades buscando estabelecer uma relação direta entre as palavras proferidas e o mandato do parlamentar, o que pode ser visto como uma quebra na corrente de pensamento adotada tradicionalmente pela Suprema Corte do Brasil. A partir desse novo contexto, põem-se em questão os limites da imunidade, para que uma eventual interpretação mais flexível também não se preste ao enfraquecimento do instituto. Cita-se, sob essa perspectiva, a recente decisão envolvendo o deputado federal Jair Bolsonaro, que será abordada um pouco mais adiante.

3.2 – Imunidade formal

A imunidade formal tem como objetivo proteger o parlamentar contra a prisão e, nos crimes praticados após a diplomação, torna possível a sustação do andamento processual penal instaurado pelo Supremo Tribunal Federal. Dessa forma, excetuadas as situações protegidas pela imunidade material, os parlamentares respondem pelos crimes eventualmente praticados da mesma maneira que os indivíduos em geral, a não ser pela existência de algumas prerrogativas relacionadas à prisão ou à possibilidade de sustação do andamento do processo perante o STF. Conforme afirma Alexandre de Moraes:

Assim, os parlamentares, salvo nas hipóteses [...] de imunidade material, estão submetidos às mesmas leis que os outros indivíduos em face do princípio da igualdade, tendo de responder como estes por seus atos criminosos, mas, no interesse público, convém que eles não sejam afastados ou subtraídos de suas funções legiferantes por judiciais arbitrários ou vexatórios, emanados de adversário político, ou governo arbitrário (MORAES, 2003, p. 424).

Por conseguinte, depreende-se que existem dois tipos de imunidade formal, sendo uma relacionada a prisão e outra a instauração de um processo.

A imunidade relacionada a prisão está determinada no parágrafo 2º do art. 53, que estabelece a expedição do diploma pela Justiça Eleitoral como o marco inicial da imunidade, abrangendo, ainda, os crimes eventualmente praticados até mesmo antes da diplomação. Sendo assim, mesmo que haja um processo e a real possibilidade de prisão do parlamentar pela justiça comum, tal possibilidade é afastada a partir de sua diplomação.

Numa situação que indique que o parlamentar esteja respondendo a uma ação criminal antes da diplomação na Justiça Estadual comum ou Federal, estas se tornarão incompetentes para o processo e o julgamento após a expedição do diploma. De maneira tal que, uma vez que o candidato tenha sido eleito para um cargo na esfera federal – Deputado ou Senador –, por exemplo, os autos passam a ser automaticamente remetidos ao STF – Supremo Tribunal Federal – para sua apreciação. Caso contrário, uma vez que o crime seja cometido no momento posterior à diplomação, a denúncia será recebida pela Corte Excelsa sem a necessidade de prévia licença da respectiva Casa. (MORAES, 2003, p. 425).

Vale dizer que a única situação em que se admite a prisão do parlamentar é a de flagrante de crime inafiançável¹⁰, o que já reduz consideravelmente o leque punitivo. Mesmo nesses casos, a prisão dependerá de autorização da casa legislativa, e não do Judiciário.

Sob ótica diversa, entende-se que a imunidade formal impede também a condução coercitiva do parlamentar¹¹, muito embora, segundo a jurisprudência firmada pelo STF, a imunidade não proíba a prisão do congressista quando determinada por sentença judicial transitada em julgado.

Além das garantias relacionadas à prisão, a imunidade formal incide sobre o processo de incriminação do parlamentar, com a possibilidade de a casa legislativa à qual pertença o congressista sustar o andamento da ação (§§ 3º ao 5º do art. 53). Eis o oportuno magistério do ministro Sepúlveda Pertence, em voto proferido no Inquérito nº 1.344:

Ao contrário da inviolabilidade ou imunidade material que elide a criminalidade do fato ou, pelo menos, a responsabilidade do agente [...], a “licença prévia” antes exigida caracterizava mera condição de procedibilidade, a qual configurava empecilho temporário ao exercício da jurisdição, impedindo a instauração ou curso do processo.

Diante de tantas prerrogativas relacionadas à prisão e ao processo, torna-se novamente recorrente o questionamento acerca dos privilégios que, na prática, tais prerrogativas acarretam. Da mesma forma, faz-se mister o questionamento acerca dos limites e dos pressupostos que

10 A CF estabelece que são inafiançáveis o crime de racismo, a prática de tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os crimes definidos em lei como hediondos, bem como a ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado democrático (art. 5º, XLII, XLIII e XLIV).

11 (Inq. 1.504, rel. Min. Celso de Mello, 10 ago. 2000).

justificam esse tipo de imunidade, bem como as brechas existentes na legislação que possibilitam ao STF agir de determinado modo, como é o caso da medida cautelar de afastamento de um membro do Congresso Nacional.

Contam-se muitos fatos reprováveis envolvendo parlamentares nessa última quadra de nossa história¹², o que acarreta a preocupação em evitar que a imunidade se converta em um mecanismo de acobertamento de atos delituosos que não deveriam fugir da atuação do Poder Judiciário. Uma vez que a prerrogativa se torna desviada da utilização para a qual foi proposta e gera irresponsabilidades, passa-se a avaliar a necessidade de revisão dos pontos falhos e do que precisa ser aprimorado na aplicação do instituto para que seja este de fato uma prerrogativa ligada à função e não um privilégio dado à pessoa.

4. ESTUDO DE CASOS

4.1 – Imunidade material: o caso do deputado federal Jair Bolsonaro

Diz a norma contida no art. 53 da Constituição: “Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos”. O dispositivo contém a chamada imunidade material (*freedom of speech*), instrumento que visa a garantir aos

12 Mencionam-se como fatos que indignaram a opinião pública o envolvimento, na década de 90, dos então senadores José Roberto Arruda e Antônio Carlos Magalhães (violação do painel eletrônico do Senado Federal por ocasião da votação pela cassação ou não do também então senador Luiz Estevão), que renunciaram ao mandato para evitar a cassação; o caso do então deputado federal Hildebrando Pascoal (à época acusado de narcotráfico e de ser o mandante de diversos homicídios); e os recentes escândalos do mensalão e da Petrobras, que envolveram parlamentares, como o então senador Delcídio do Amaral.

parlamentares ampla liberdade de manifestação de seu pensamento e o direito ao exercício da crítica, sem que precisem se preocupar com os dissabores de uma eventual responsabilização, porque se manifestam no e para o livre exercício de seus mandatos.

De acordo com o entendimento do STF, tal direito os alcança quando estão no exercício do mandato legislativo (prática *in officio*) ou quando atuam em razão do mandato (prática *propter officium*), sendo absoluta a imunidade se proferida dentro do recinto do Congresso Nacional, dispensando-se a configuração da pertinência entre as ofensas irrogadas e o exercício da atividade parlamentar. Veja-se:

QUEIXA. CRIME CONTRA A HONRA. CALÚNIA, DIFAMAÇÃO E INJÚRIA. IMUNIDADE PARLAMENTAR. ART 53, *CAPUT*, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCIDÊNCIA DA REGRA IMUNIZANTE MESMO QUANDO AS PALAVRAS FOREM PROFERIDAS FORA DO RECINTO DO PARLAMENTO. APLICABILIDADE AO CASO CONCRETO, POIS AS SUPOSTAS OFENSAS PROFERIDAS GUARDAM PERTINÊNCIA COM O EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR. OFENSAS IRROGADAS NO RECINTO DO PARLAMENTO. CARÁTER ABSOLUTO DA IMUNIDADE. PRECEDENTES. 1. A regra do art. 53, *caput*, da Constituição da República contempla as hipóteses em que supostas ofensas proferidas por parlamentares guardem pertinência com suas atividades, ainda que as palavras sejam proferidas fora do recinto do Congresso Nacional. Essa imunidade material tem por finalidade dotar os membros do Congresso Nacional da liberdade necessária ao pleno exercício da atividade parlamentar. 2. A atividade parlamentar, para além da típica função legislativa, engloba o controle da administração pública (art. 49, X, da CR), razão pela qual os congressistas, ao alardearem práticas contrárias aos princípios reitores da probidade e moralidade administrativas, encontram-se realizando atividade que se insere no âmbito de suas atribuições

constitucionais. 3. A regra do art. 53, *caput*, da CR confere ao parlamentar uma proteção adicional ao direito fundamental, de todos, à liberdade de expressão, previsto no art. 5º, IV e IX, da CR. Mesmo quando evidentemente enquadráveis em hipóteses de abuso do direito de livre expressão, as palavras dos parlamentares, desde que guardem pertinência com a atividade parlamentar, estarão infensas à persecução penal. 4. Configura-se, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como absoluta a imunidade material parlamentar quando as palavras tidas por ofensivas forem proferidas no recinto do Parlamento, dispensando-se a configuração da pertinência entre as ofensas irrogadas e o exercício da atividade parlamentar. Precedentes. 5. Queixa rejeitada. (Inq. 4.097, rel. Min. Edson Fachin, j. 31 mar. 2016).

Assim sendo, o afastamento da imunidade material só se configura na ausência de vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida, desde que proferidas fora do recinto parlamentar, conforme aduz a ministra Cármen Lúcia, ao julgar o Inquérito 3.677.

A imunidade não deve ser vista como um privilégio pessoal. Não se trata de um predicado *intuitu personae*, mas rigorosamente *intuitu functionae*, alojando-se no campo mais estreito das relações públicas, uma vez que, caso contrário, culminaria na banalização do instituto, com conseqüente agressão a princípios constitucionais.

No entanto, considerado o contexto jurisprudencial, pode-se perceber a atual compreensão acerca da amplitude do instituto e seus contornos para a Suprema Corte nacional no recente julgamento de caso de grande repercussão que envolveu o deputado federal Jair Bolsonaro. Por quatro votos a um, a Primeira Turma do STF recebeu a denúncia formulada contra o referido parlamentar pela Procuradoria-Geral da República pela suposta prática

dos delitos de incitação ao crime de estupro e injúria (Inquérito 3.932). Os ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Luís Roberto Barroso acompanharam o voto do relator. Ficou vencido o ministro Marco Aurélio, que argumentou que as manifestações de Bolsonaro em Plenário e em entrevistas estavam também protegidas pela imunidade parlamentar.

A denúncia do órgão do Ministério Público refere-se aos fatos ocorridos em dezembro de 2014 durante discurso no Plenário da Câmara dos Deputados, quando o parlamentar teria dito que a deputada Maria do Rosário (PT/RS) “não merecia ser estuprada”. No dia seguinte, em entrevista ao jornal *Zero Hora*, Bolsonaro teria reafirmado as declarações, dizendo que Maria do Rosário “é muito feia, não faz meu gênero, jamais a estupraria”. Jarbas Aragão esclarece o contexto:

Bolsonaro defendia penas mais severas para estuprodores. O parlamentar mencionou o caso de “Champinha”, que torturou e estuprou a adolescente Liana Friedenbach durante 5 dias. A menina em seguida foi morta com um facão cego. Maria do Rosário se intrometeu na entrevista, acusando Bolsonaro de ser responsável por crimes violentos no Brasil. Ele rebateu, questionando: “Eu sou o estuprador, agora?”. Quando a petista afirmou que sim, a tréplica foi uma declaração irônica. O carioca assegurou que não estupraria Maria do Rosário, pois ela não merecia. Em 2014, durante um debate no plenário da Câmara, a gaúcha voltou a tentar responsabilizar Bolsonaro por crimes. Ele lembrou do episódio, reiterou que ela não merecia ser estuprada e acrescentou que a postura mostrava que ela era “mentirosa, deslavada e covarde (ARAGÃO, 2016, p. 1).

Nos autos, o ministro Luiz Fux, relator, ao fundamentar o seu voto, entendeu que “o conteúdo não guarda

relação com a função de deputado, portanto não incide a imunidade prevista na Constituição Federal”. O ministro acrescentou que, apesar de as palavras terem sido proferidas no gabinete do deputado, ao se tornarem públicas exigiam a configuração do nexo de causalidade da manifestação com o desempenho das funções do mandato parlamentar, não incidindo, assim, a teoria absoluta prevista para o instituto.¹³

Em outras palavras, para afastar a incidência da imunidade material, o STF desconectou as declarações proferidas do mandato político do deputado que as verbalizou.

Com respeito à extensão territorial, analisando-se a jurisprudência, verifica-se que o STF tem entendido que as palavras e as opiniões manifestadas pelos parlamentares, mesmo fora da sede do Poder Legislativo, são abrangidas pela imunidade material, não ocorrendo, até a presente data, decisões dissonantes.

Para ilustrar, cita-se o seguinte acórdão:

INQUÉRITO. DENÚNCIA QUE FAZ IMPUTAÇÃO A PARLAMENTAR DE PRÁTICA DE CRIMES CONTRA A HONRA, COMETIDOS DURANTE DISCURSO PROFERIDO NO PLENÁRIO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E EM ENTREVISTAS CONCEDIDAS À IMPRENSA. INVIOABILIDADE: CONCEITO E EXTENSÃO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO. A palavra “inviolabilidade” significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda nº 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

13 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319431>>.

Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada “conexão como (*sic*) exercício do mandato ou com a condição parlamentar” (Inq. 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. No caso, o discurso se deu no plenário da Assembleia Legislativa, estando, portanto, abarcado pela inviolabilidade. Por outro lado, as entrevistas concedidas à imprensa pelo acusado restringiram-se a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, consistindo, por isso, em mera extensão da imunidade material. Denúncia rejeitada. (Inq. 1.958, rel. Min. Carlos Velloso, j. 29 out. 2003, DJ 18 fev. 2005).

Mais recentemente, em 2014, o ministro Teori Zavascki, nos autos do Inquérito 3.677, assim entendeu:

A acusação trazida a julgamento não escapa da constatação de que tanto o denunciado como a suposta vítima são protagonistas políticos do mesmo meio, o Rio de Janeiro, onde são adversários notórios, o que contribui para a conclusão de que, ao reproduzir em seu *blog* pessoal imputações já circulantes – v.g. pela revista *Veja* e pelo jornal *Folha de São Paulo* – contra a suposta vítima, ainda que as dirigindo, restringindo ou enfatizando, o acusado agiu (certo ou errado do ponto de vista moral) ligado ao exercício de suas atividades políticas, que desempenha vestido de seu mandato parlamentar; logo, sob o manto da imunidade constitucional solidamente prestigiada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mesmo fora do recinto parlamentar (Inq. 3.677, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27 mar. 2014).

O caso dizia respeito à queixa-crime em que o deputado Anthony Garotinho figurava como polo passivo da ação, por acusar, em seu *blog*, outro parlamentar de adentrar na política com o auxílio dos agentes do tráfico de drogas da comunidade da Rocinha.

O acolhimento da denúncia contra o deputado Jair Bolsonaro configura um fato incomum na jurisprudência do STF. Historicamente, a jurisprudência daquela Corte vem entendendo de forma deveras elástica a extensão do liame de causalidade que liga a opinião proferida pelo parlamentar e o exercício de seu mandato. No entanto, há precedentes em que ministros – mesmo vencidos – manifestaram entendimento contrário à chamada “teoria absoluta” da imunidade, sob o argumento da inobservância ao postulado da proporcionalidade e, em especial, pela falta de conexão entre a suposta conduta crítica e a função legislativa exercida. Veja-se, a respeito, o seguinte trecho do voto da ministra Cármen Lúcia:

O exercício do direito de informação e crítica, no qual o denunciado busca enquadrar suas declarações, não permite a imputação de ofensas graves à honra de quem quer que seja, pessoa pública ou não. Necessário que, no exercício do direito de informação e de crítica, sempre se mantenha a ética e o decoro, não podendo a liberdade de expressão justificar ofensa a outras pessoas (Inq. 3.677, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27 mar. 2014).

Em relação a casos envolvendo vereadores, contam-se diversos episódios em que não só a denúncia foi recebida como também houve condenação final, pela prática de crime contra a honra. Exemplificativamente:

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 600.063-RG, Rel. Min. Marco Aurélio, no qual fiquei

como Redator do acórdão, firmou entendimento no sentido de que os parlamentares são invioláveis pelas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, desde que haja relação de pertinência entre a declaração e as atividades do parlamentar. 2. No caso, correta a decisão proferida pelo Tribunal de origem, que assentou o dever de indenizar, tendo em vista que não há correlação entre a declaração do parlamentar e as atividades vinculadas ao seu cargo político. Precedente. 3. Ademais, a parte recorrente limita-se a postular uma nova apreciação dos fatos e do material probatório constante dos autos (Súmula 279/STF), procedimento inviável em recurso extraordinário. 4. Agravo regimental a que se nega provimento (Ag. reg. RE n. 639.136, Min. rel. Luís Roberto Barroso, 4 ago. 2015).

Voltando ao julgamento em exame neste ponto, verifica-se que o conteúdo da fala do deputado foi decisivo para a formação da convicção dos julgadores da Primeira Turma – e impediu a elasticidade interpretativa que se dava até então ao nexos de causalidade entre o dito e a função parlamentar. Note-se que o ministro Luiz Fux fez questão de consignar em seu voto comentário a respeito do tema (estupro – crime hediondo, segundo a redação dada pela Lei nº 12.015, de 2009, à Lei nº 8.072/90). Afirmou o ministro relator: “a violência sexual é um processo consciente de intimidação pelo qual as mulheres são mantidas em estado de medo”¹⁴.

O ministro também salientou que o deputado disse, implicitamente, que deve haver merecimento para ser vítima de estupro, uma vez que o emprego do vocábulo “merece” conferiu o atributo de “prêmio” à mulher que merece ser estuprada por suas aptidões e

14 No Brasil, cerca de 90% das mulheres dizem temer agressão sexual (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2015).

qualidades físicas. “As palavras do parlamentar podem ser interpretadas com o sentido de que uma mulher não merece ser estuprada quando é feia ou não faz o gênero do estuprador”, afirmou. “Nesse sentido, dá a entender que o homem estaria em posição de avaliar qual mulher poderia e mereceria ser estuprada”, disse, ressaltando que tal declaração menospreza a dignidade da mulher.

Para o relator, “ao menos em tese, a manifestação teve o potencial de incitar outros homens a expor as mulheres à fragilidade, à violência física e psicológica, à ridicularização, inclusive à prática de crimes contra a honra da vítima e das mulheres em geral”, declarou. “Um parlamentar não pode desconhecer os tipos penais de lei oriunda da Casa Legislativa onde ele próprio exerce seu *múnus público*”.

O ministro Luís Roberto Barroso acompanhou o relator em seu voto, acrescentando argumentos a respeito da dignidade da pessoa (ofendida) como limite a se impor à imunidade parlamentar:

Ninguém deve achar que a incivilidade, a grosseria e a depreciação do outro são formas naturais de viver a vida. O instituto da imunidade parlamentar é muitíssimo importante. Porém, não acho que ninguém possa se esconder na imunidade material parlamentar para chamar alguém de “negro safado”, para chamar alguém de “gay pervertido”.

Percebe-se, novamente, ter prevalecido a repercussão negativa do conteúdo da manifestação do deputado, em relação à imunidade de opinião do parlamentar *in concreto*. Nos debates repercutidos na imprensa¹⁵,

15 Até o momento da finalização deste artigo, o inteiro teor da decisão ainda não havia sido disponibilizado pelo STF.

pode-se observar que os ministros que compuseram a maioria enfatizam que tais declarações contribuem para a consolidação de uma “cultura do estupro” e para a naturalização da violência contra a mulher, tão combatida na atualidade, além de alegarem que não foi apenas uma ofensa à pessoa da deputada Maria do Rosário, mas uma ofensa contra a condição feminina, como consignou o ministro Luís Roberto Barroso.

O tribunal parece caminhar em direção a um entendimento mais limitativo do sentido da imunidade, que não deverá dar guarida a atos que possam ser interpretados como um estímulo à prática de racismo ou estupro, por exemplo (SCOCUGLIA; MUNIZ, 2016). Lenio Streck, no entanto, cita uma série de outras recentes decisões do STF em casos similares e questiona se o Supremo, a partir de agora, dirá que, em determinados casos, a imunidade do parlamentar não prevalece ou que se trata apenas de “um ponto fora da curva” (STRECK, 2016).¹⁶

“Então? Ah, dirá o líder da minoria no Congresso, mas esse caso do Bolsonaro é (mais) grave. Ok. Mas a apreciação é moral? Discutimos a imunidade pela apreciação moral do que foi dito? Como sabem, decisões devem ser *pro principio* e não por política ou moral.” (STRECK, 2016, p. 3).

De acordo com Percival Maricato, a cobertura da imunidade parlamentar no caso do deputado foi prejudicada pela entrevista concedida posteriormente, quando ele deu a entender que o crime de estupro depende da outra pessoa: “Ele não estava mais no

16 Além de citar a manutenção da imunidade de Jandira Feghali (Petição nº 5.875/2015), Streck lembra também o caso em que o senador Fernando Collor de Mello xingou o procurador-geral da República, Rodrigo Janot.

debate político propriamente dito, ali me pareceu uma injúria à deputada e incitação ao crime, e é isso que a sociedade deve considerar inadmissível” (MARICATO *apud* SCOCUGLIA; MUNIZ, 2016).

De todo modo, o ineditismo da decisão reside no ato de o STF, por sua Primeira Turma, receber a denúncia, o que já denota uma sensível modificação hermenêutica¹⁷. O Supremo parece indicar o início do fim da “teoria absoluta” da imunidade, permitindo maior escrutínio a respeito da liberdade garantida pela Constituição aos congressistas.

4.2 – Imunidade formal: o caso do deputado federal Eduardo Cunha, presidente da Câmara dos Deputados

Existe uma grande diferença entre imunidade e impunidade. A ideia de que as imunidades parlamentares seriam privilégios apenas se torna coerente quando esse instrumento é empregado de forma isolada. Pelo julgado HC 89.417, a ministra Cármen Lúcia coloca que “a norma constitucional que cuida da imunidade parlamentar e da proibição de prisão do membro do órgão legislativo não pode ser tomada em sua literalidade, menos ainda como regra isolada do sistema constitucional” (HC 89.417, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22/8/2006, DJ de 15/12/2006). As imunidades procuram proporcionar a proteção e a liberdade que a função requer.

17 Não obstante, concordamos com a crítica de Streck (2016), para quem a decisão parece pautar-se em argumentos morais (reprovabilidade do conteúdo da declaração), em detrimento dos argumentos jurídicos (limites da imunidade – discurso de ódio – e nexos de causalidade). Além disso, ressalta-se o enfraquecimento de um instituto que, como se viu, tem suas origens umbilicalmente ligadas ao próprio nascimento da função parlamentar.

Elucida a ministra:

A Constituição não diferencia o parlamentar para privilegiá-lo. Distingue-o e torna-o imune ao processo judicial e até mesmo à prisão para que os princípios do Estado Democrático da República sejam cumpridos; jamais para que sejam desvirtuados (HC 89.417, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 22/8/2006, DJ de 15/12/2006).

O parágrafo 2º do art. 53 da Constituição da República trata especificamente da imunidade formal, que pode ser vista por duas vertentes: a prisão e o processo levados a efeito contra parlamentares.

A esse respeito, a recente decisão proferida por unanimidade pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Cautelar 4.070/DF, tem gerado manifestações críticas por parcela da comunidade jurídica porque, no momento em que o STF suspendeu o mandato de um congressista a título de medida cautelar penal diversa da prisão, acabou por criar uma interferência indevida em um outro Poder, levando a um eventual desequilíbrio na relação interinstitucional. Afirma-se, então, que a decisão do Supremo é carente de fundamentos jurídicos e ultrapassa os limites constitucionais de sua atividade de controle, em face do que estabelecem os arts. 53, § 2º, e 55, § 2º, da Constituição de 1988 (OLIVEIRA, 2016). Trata-se da medida cautelar que culminou no afastamento do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, de suas funções e do exercício do mandato parlamentar.

Para o relator, ministro Teori Zavascki, a suspensão se justificou, essencialmente, pelos indícios de que o deputado se utilizava de seu cargo para obstruir a investigação e a coleta de provas, além de intimidar testemunhas e, somado a isso, impedir indiretamente

o trâmite regular da ação penal em curso contra ele no Supremo Tribunal Federal. Na referida denúncia, a acusação imputa ao parlamentar desvio de função e utilização do cargo público e de sua posição política para satisfação de interesses pessoais.

Zavascki fundamenta a medida no art. 282, inciso I, do Código de Processo Penal (CPP), o qual prescreve que cabem medidas cautelares em processo penal para assegurar a aplicação da lei, resguardar a conveniência das investigações e da instrução penal e evitar a prática de novas infrações penais. Aplicou-se, então, uma das medidas cautelares diversas da prisão, previstas no art. 319 do CPP.

Na decisão proferida consta que:

As ocorrências referidas [...] trazem uma compilação de indícios materiais que, vistas em conjunto, diagramam um cenário inegavelmente suspeito de iniciativas parlamentares exercidas em diversas instâncias da Câmara dos Deputados, tais como a Comissão de Fiscalização de Contratos, a Comissão Parlamentar de Inquérito formada para apurar ilícitos na Petrobras, e o Conselho de Ética da Câmara dos Deputados. Não apenas os depoimentos prestados à Procuradoria-Geral da República por particulares (entre eles os relatos feitos por representantes da empresa Schahin e por causídico que acompanhou procedimentos de colaboração premiada, até mesmo perante esta Suprema Corte), mas também revelações obtidas de parlamentares integrantes do Conselho de Ética, apontam, no mínimo, no sentido da existência nessas instâncias de uma ambiência de constrangimento, de intimidação, de acossamento, que foi empolgada por parlamentares associados ao requerido. Embora não existam provas diretas do envolvimento do investigado nos episódios de extorsionismo descritos com riqueza de detalhes pelo Ministério Público, há uma miríade de indícios a corroborar as suspeitas de que o requerido não

apenas participou dos fatos, como os coordenou (AC 4.070, Min. rel. Teori Zavascki).

Na ratificação no Pleno, vários ministros, entre os quais Luiz Fux, Gilmar Mendes e Celso de Mello, também destacaram a excepcionalidade da decisão, que justificaria a medida cautelar concedida.

A decisão, muito embora proferida por unanimidade, tem gerado manifestações críticas por parcela da comunidade jurídica.¹⁸

É certo que o STF não depende de autorização da casa legislativa para seguir o julgamento de parlamentar, salvo em casos de prisão em flagrante e de pedido de suspensão do andamento do processo por partido político, de acordo com os parágrafos 2º e 3º do art. 53 da Constituição. Certo também é que a Corte não tem competência para cassar mandato legislativo, considerando que os parágrafos 2º e 3º do art. 55 remetem às casas legislativas a perda de mandato.

No entanto, como ensina Rafael Tomaz de Oliveira (2016, p. 1), “a expressão Estado Constitucional de Direito quer designar uma realidade política no interior da qual o exercício do poder encontra-se limitado por uma Constituição”. E a ação institucional dos Poderes constituídos deve ser praticada de forma equilibrada. Assim, Estado Constitucional de Direito não corresponde a qualquer Estado de Direito, mas apenas àqueles que observam um regime de poder limitado e equilibrado.

18 Como exemplo, citam-se os posicionamentos de Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes Bahia, Bernardo Gonçalves Fernandes, Diogo Bacha e Silva e Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira.

Limitação e equilíbrio são, portanto, expressões correlatas quando o assunto é Estado Constitucional de Direito. Quando há equilíbrio institucional, há, consequentemente, poder limitado. Erupções de arbítrio, voluntarismos e autoritarismos na ação institucional de um dos poderes leva a desequilíbrios e, consequentemente, a exercício do poder fora dos limites constitucionais (OLIVEIRA, 2016, p. 1).

A restauração do equilíbrio, em tais casos, é planejada pela própria Constituição quando estabelece as contrapartidas de controle recíproco entre os Poderes constituídos estampadas no sistema, um tanto quanto vulgarizado pela literatura constitucional, de freios e contrapesos (ou *checks and balances*). Assim, ao mesmo tempo em que garante a independência institucional de cada um dos Poderes (ou funções do Poder), a Constituição estabelece contornos gerais sobre as possibilidades de intervenções recíprocas cuja finalidade última é a manutenção ou a restauração do equilíbrio perdido, que se configuram nas hipóteses em que um dos Poderes, por meio de seus agentes, pratica atos questionáveis do ponto de vista das limitações constitucionais aplicadas à sua ação.

Nessa mesma linha, não prevalece o argumento de que a decisão da Suprema Corte estaria a contrariar o princípio da separação dos Poderes. O Poder Judiciário é aqui empregado como auxiliar para amparar o Poder Legislativo e preservar as prerrogativas das funções exercidas em prol dele. A imunidade não é do parlamentar. É do parlamento. Ele só pode esgrimi-la a seu favor, pessoalmente, quando estiver sendo atacado e, com isso, por sua condição, o parlamento e a democracia representativa ficarem em xeque (STRECK, 2016).

Mais uma vez, centra-se o foco no tema autonomia, que não é ilimitada.

Uma decisão judicial – que restaure a integridade da ordem jurídica e que torne efetivos os direitos assegurados pelas leis – não pode ser considerada um ato de interferência na esfera do Poder Legislativo, consoante já proclamou, em unânime decisão, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, qualquer que seja a natureza do órgão legislativo cujas deliberações venham a ser questionadas em sede jurisdicional, especialmente quando houver, como no caso, alegação de desrespeito aos postulados que estruturam o sistema constitucional (MS 24.458, Min. rel. Celso de Mello, j. 18/2/2003, DJ de 21/2/2003).

A despeito dos questionáveis argumentos utilizados pela Suprema Corte para afastar o deputado Eduardo Cunha de suas funções, a medida resultou na salvaguarda da própria casa legislativa.

Como afirmam Bahia, Fernandes, Silva e Cattoni de Oliveira (2016), decisão “certa” com fundamentação errada é nula por imposição constitucional (art. 93, inciso IX, da CR/88) e legal, sendo a fundamentação correta um elemento essencial da sentença (art. 381, inciso III, do CPP e art. 489, II e § 1º do CPC).

Se não, de que adiantaria o processo? O suposto acerto no resultado, mas o erro na fundamentação levanta sérios problemas para a integridade do Direito, pois leva ao absurdo de o Supremo Tribunal Federal poder desconsiderar a própria exigência normativa de reconstrução adequada do sentido da Constituição e, inclusive, invocar no futuro, o argumento da excepcionalidade, tal qual como o fez neste caso (BAHIA; FERNANDES; SILVA; CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 3).

Um parlamentar não pode se esconder atrás de suas imunidades para atentar contra o próprio parlamento ou contra a Constituição. Assim, a questão é de princípio, diz respeito à própria compreensão das imunidades parlamentares e de seu sentido. “Confundir, pois, abuso de prerrogativas com as próprias prerrogativas seria jogar a Constituição contra ela mesma, criando medidas de exceção schmittianas em que a Jurisdição Constitucional, numa suposta ausência de norma, poderia suspender no todo ou em parte o edifício constitucional” (BAHIA; FERNANDES; SILVA; CATTONI DE OLIVEIRA, 2016, p. 4).

5. CONCLUSÃO

Este artigo – e a pesquisa que o subsidiou –, buscou realizar uma avaliação crítica acerca das imunidades parlamentares, a partir da reconstrução histórica de suas origens e de sua evolução até o presente momento, incluído o contexto brasileiro.

Trata-se de um instituto imprescindível para a autonomia e a independência dos Poderes constituídos, com o fito de dar guarida à atuação parlamentar e garantir o livre funcionamento do parlamento. No entanto, verifica-se, em especial no contexto nacional, o crescente questionamento da conveniência do instituto, já que tais prerrogativas são, por diversas vezes, vistas como privilégios.

Os questionamentos se tornam plausíveis à medida que se aprofundam as investigações a respeito de diversos fatos que envolvem ocupantes de mandatos legislativos, em cujos casos o amparo das imunidades muitas vezes é tido como causa de uma “sensação de impunidade”

generalizada. Também não é rara a divulgação de matérias jornalísticas em que se afirma que determinado parlamentar teria se utilizado do cargo ou até mesmo da prerrogativa da imunidade para cometer atos reprováveis ou para proteger-se de uma eventual responsabilização penal.

Diante dos casos apresentados, conclui-se que as imunidades, como prerrogativas ligadas à função, são necessárias e devem prevalecer como garantia da atuação livre dos representantes eleitos. No entanto, imunidade e impunidade não podem coadunar-se. É preciso que se entendam as imunidades como inerentes ao republicanismo democrático e não como um empecilho a sua consolidação. Por essa razão é que se acredita que o tema estará cada vez mais em pauta, não somente pelos motivos que justificam a sua existência, mas principalmente pelo comportamento adotado em relação aos fatos concretos que envolvem o instituto.

Vale ainda dizer que evoluções já puderam ser notadas em relação ao tema, principalmente após a modificação da redação original do art. 53, dada pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001. As mudanças, que priorizaram a imunidade formal, buscaram reduzir a sensação de impunidade e coibir atos irresponsáveis por parte de alguns representantes, o que demonstra reconhecimento pelos próprios parlamentares dos anseios populares por uma nova dinâmica política no Brasil.

Casos recentes, como os que envolvem os deputados Eduardo Cunha e Jair Bolsonaro, trazem à tona a necessidade de um debate mais crítico e amplo a respeito do assunto, que possa efetivamente ultrapassar o conteúdo puramente formal da lei, sem, no entanto, descambar para os argumentos meramente morais.

É cada vez mais imperativo que se fixem os limites das imunidades, formal e material.

A imunidade material protege o livre discurso do parlamentar, mas também a sociedade, que poderá ter acesso às mais divergentes opiniões. Afastá-la apenas porque as declarações se tornaram públicas é restringir o espaço do debate parlamentar aos muros do Congresso Nacional e, com isso, limitar o acesso da sociedade. Por ocasião do julgamento da denúncia contra o deputado Jair Bolsonaro, o Supremo deixou de discutir uma importante justificativa para a limitação da imunidade material: a manifestação de ódio, desprezo e intolerância contra um determinado grupo socialmente estigmatizado, ou seja, o discurso de ódio¹⁹.

O estupro é uma prática historicamente utilizada para dominar, humilhar e silenciar mulheres. Em termos de direitos fundamentais, nesse caso específico, o STF fez a pergunta errada. A questão é se Bolsonaro incidiu ou não em discurso de ódio e, assim, se deveria ou não ser responsabilizado por tanto.

Em vez de defender a não incidência, *a priori*, da imunidade material, correndo o risco de banalizar suas exceções, o Supremo poderia tê-la contraposto com os demais interesses em jogo.

Já no caso do ex-presidente da Câmara, mais adequado seria se cogitar a aplicação do princípio segundo o qual ninguém pode se beneficiar de sua própria torpeza.

19 Reconhecida em diversos países como limite à liberdade de expressão, essa ideia já foi utilizada pelo Supremo no caso *Ellwanger*. Na ocasião, entendeu-se que discursos antissemitas não seriam protegidos pela referida liberdade. A vedação de discurso de ódio busca assegurar a igualdade, a dignidade e a não discriminação de membros de minorias sociais e políticas. Para um estudo mais aprofundado do caso *Ellwanger*, indica-se a obra de Ommati, *Liberdade de expressão e discurso de ódio na Constituição de 1988* (2016).

Eduardo Cunha jamais poderia alegar em seu proveito algo que ele mesmo cometeu. Não poderia sustentar que agiu abrigado em suas prerrogativas e sob o manto protetor das imunidades parlamentares. Há vários princípios em jogo, como a república, a democracia, a moralidade, etc. A imunidade não é do parlamentar. É do parlamento.

Por fim, é imprescindível frisar que, na contemporaneidade, as discussões em torno das imunidades parlamentares devem estar sempre pautadas no ideal democrático, tanto em sua essência quanto em relação aos casos concretos. Trata-se de uma evolução social e, conseqüentemente, de uma evolução na estrutura política do Estado, com o objetivo de amadurecer os pressupostos que justificam as prerrogativas primordiais do Estado Democrático de Direito. Dessa forma, se os cidadãos anseiam pela própria liberdade, devem também zelar pela liberdade de suas esferas representativas, para que elas garantam os mais variados e legítimos interesses da coletividade e não se traduzam em incosequência ou em mera satisfação de interesses mesquinhos e pessoais.

REFERÊNCIAS

ADI pede que afastamentos de parlamentares sejam submetidos ao congresso. *Notícias STF*, Brasília, 16 maio 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=316714&caixaBusca=N>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

AGUIAR, Gustavo; PERON, Isadora; COUTINHO, Matheus; AFFONSO, Júlia. Bolsonaro vira réu no Supremo por injúria e apologia ao estupro. *Estadão*, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/>>

supremo-julga-denuncia-contra-bolsonaro-por-apologia-ao-estupro/>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ALEIXO, Pedro. *Imunidades parlamentares*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1961. 130 p. (Estudos sociais e políticos, 18).

ARAGÃO, Jarbas. Deputado evangélico diz que cassação de Bolsonaro é armação do PT. *Gospel Prime*, 22 jun. 2016. Disponível em: <<https://noticias.gospelprime.com.br/victorio-galli-bolsonaro-armacao-pt/>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

ARAÚJO, Maria Celina d' (Org.). *Getúlio Vargas*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. 793 p. (Perfis parlamentares, 62). Disponível em: <http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/BVU2S2MME1KCSEPEGCQ6UAX8SLKU6SJGKN7RIG6PVAFEIXN8ED-02490?func=service&doc_library=SEN01&doc_number=000921486&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA>. Acesso em: 28 jul. 2016.

AUSTRÍACO, Amanda de Melo. A imunidade parlamentar aplicada ao caso Bolsonaro x Maria do Rosário: uma análise do instituto em crimes contra a honra. *Jus Navigandi*, fev. 2016. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/46475/a-imunidade-parlamentar-aplicada-ao-caso-bolsonaro-x-maria-do-rosario>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BAHIA, Alexandre Gustavo Melo Franco de Moraes; FERNANDES, Bernardo Gonçalves; SILVA, Diogo Bacha; CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade. *O caso Cunha no STF e a defesa da integridade constitucional: a decisão liminar na AC 4.070 e o sentido adequado das prerrogativas e imunidades parlamentares*. Disponível em: <<http://emporiadodireito.com.br/caso-cunha-no-stf/>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 22. ed. São Paulo: Celso, 2010.

BRASIL. Código de Processo Penal (1941). *In: Vade mecum universitário de direito Saraiva*. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BRASIL. Constituição (1824). *Constituição do Império do Brasil*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1934). *Constituição Política da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Constitui%C3%A7%C3%A3o_brasileira_de_1934>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 17 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 20 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1979*. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 14 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc35.htm#art1>. Acesso em: 12 abr. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Secretaria de Documentação. *A Constituição e o Supremo*. 5. ed. Brasília: 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/constituicao.asp>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

CHACON, Vamireh. *O novo parlamentarismo*. Brasília: Fundação Milton Campos, 1978. 272 p. (Cadernos Políticos da Fundação Milton Campos).

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

FALCÃO, Alcino Pinto. *Da imunidade parlamentar: informe de direito constitucional comparado e particular brasileiro*. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1955.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2015.

FRANÇA. Constituição (1791). *The Constitution of 1791*. Disponível em: <http://www.dh-cii.eu/0_content/>

investigao/files_CRDTLA/outros_documentos/1.a_constituicao_da_revolucao_francesa-1791.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2016.

FREITAS NETO, José Alves de; TASINAFO, Célio Ricardo. *História geral e do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Harbra, 2011.

HORBACH, Carlos Bastide; LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. [Petição inicial de ação direta de inconstitucionalidade]. Brasília, 12 mai. 2016. Disponível em: < [http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=548230212#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20\(24363/2016\)%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial](http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=548230212#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial%20(24363/2016)%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial)>. Acesso em: 26 jul. 2016.

KRIEGER, José Roberto. *O instituto da imunidade parlamentar e a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/83053/185691.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 abr. 2016.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 10. ed. São Paulo: Ed. Método, 2006. 654 p.

MAFRA, Francisco. *Ciência de direito constitucional*. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=858>. Acesso em: 12 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Constituição (1891). *Constituição Política do Estado de Minas Gerais*. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira&subaba=js_tabLegislacaoMineiraSimples&tipoPesquisa=simples&pageNum=1&sltNorma=Constituicao+NAO+Emenda&txtNu>

m=&txtAno=1891&txtAss=&txtPerIni=&txtPerFim=&tipoOrdem=2&sltResultPagina=10>. Acesso em: 11 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Constituição (1935). *Constituição do Estado de Minas Geraes*. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/bitstream/11037/6813/1/6813.pdf>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

MINISTRO Celso de Mello reafirma imunidade parlamentar para declarações feitas em tribuna. *Notícias STF*, Brasília, 2 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=170899>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17. ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005.

MP denuncia Jair Bolsonaro por incitar prática de estupro. *Veja*, 15 dez. 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/brasil/mp-denuncia-bolsonaro-por-incitar-pratica-de-estupro/>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

OLIVEIRA, Rafael Tomaz de. Decisão do STF que suspendeu mandato de Cunha foi juridicamente correta. *Consultor Jurídico*, 7 maio 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-mai-07/diario-classe-decisao-stf-suspendeu-cunha-foi-juridicamente-correta>. Acesso em: 28 jul. 2016.

OLIVEIRA, Tiago Correia Schubach de. Novo olhar sobre as imunidades parlamentares no combate às impunidades. *Revista de Teoria Política, Social e Cidadania*. Salvador, v. 5, p. 113-145, jan./dez. 2008.

OMMATI, José Emílio M. *Liberdade de expressão e discurso de ódio na Constituição de 1988*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINHO, Marcelo. *Direito constitucional descomplicado*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES, Guilherme Figueiredo Leite. A imunidade parlamentar no estado democrático de direito. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 11, n. 42, p. 191-206, jan./mar. 2003.

SALDANHA, Alcides. *Parlamentarismo e demais sistemas de governo*. Porto Alegre: Rígel, 1993.

SALDANHA, Nelson. *História das ideias políticas no Brasil*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001. 384 p. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1052/592932.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 26 abr. 2016.

SANTOS, George Resende Rumiatto de Lima. Imunidade parlamentar material no Congresso tem limites de decoro. *Consultor Jurídico*, 18 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-abr-18/george-rumiatto-imunidade-parlamentar-limites-decoro>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

SARMENTO, Leonardo. Deputado Jair Bolsonaro reacende por suas palavras discussões sobre imunidade material parlamentar e decoro parlamentar. *JusBrasil*, 10 dez. 2014. Disponível em: <<http://leonardosarmento.jusbrasil.com.br/artigos/156755389/deputado-jair-bolsonaro-reacende-por-suas-palavras-discussoes-sobre-imunidade-material-parlamentar-e-decoro-parlamentar>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

SCOCUGLIA, Livia; MUNIZ, Mariana. Jandira e Bolsonaro testam limites de imunidade parlamentar no STF. *Jota*, 23 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.jota.uol.com.br/jandira-e-bolsonaro-testam-limites-de-imunidade-parlamentar-no-stf>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

STF aceita denúncias, e Jair Bolsonaro se torna réu por apologia ao estupro. *Consultor Jurídico*, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-jun-21/deputado-jair-bolsonaro-torna-reu-apologia-estupro>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

STF: Bolsonaro virá réu por incitação ao estupro. *Carta Capital*, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/parlatorio/stf-bolsonaro-vira-reu-por-incitacao-ao-estupro>>. Acesso em: 28 jul. 2016.

STF recebe denúncia contra deputado Jair Bolsonaro por incitação ao crime de estupro. *Notícias Supremo Tribunal Federal*, Brasília, 21 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=319431>>. Acesso em: 29 jul. 2016.

STONE, Lawrence. *The causes of the English Revolution: 1529-1642*. New York: Harper Torchbooks, 1972.

STRECK, Lenio. Senso incomum. *Consultor Jurídico*, 23 jun. 2016. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/secoes/colunas/senso-incomum>>. Acesso em: 11 jul. 2016.

TRIGUEIRO, Oswaldo. *Direito constitucional estadual*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

VIANNA, Marly de Almeida Gomes. Revolução renovadora. *Revista de História*, 26 out. 2010. Disponível em: <<http://>

www.revistadehistoria.com.br/secao/artigos/revolucao-renovadora>. Acesso em: 12 jul. 2016.

VINCENTINO, Cláudio; DORIGO, Gianpaolo. *História geral e do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Scipione, 2013.



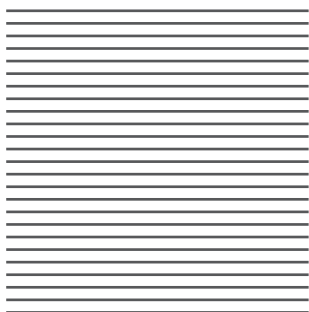
REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR: ANÁLISE DA REPRESENTAÇÃO EXTRAPARLAMENTAR NO PARLAMENTO

Mario César Rocha Moreira*

Paula Gabriela Mendes Lima**

*Consultor em Gestão Pública da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, graduado em Psicologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro.

** Consultora jurídica da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, doutoranda da linha de Filosofia Política do programa de pós-graduação do Departamento de Filosofia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Direito pela UFMG.





1. INTRODUÇÃO

Este capítulo tem como tarefa refletir sobre a participação popular no Parlamento. A participação, para nosso ordenamento jurídico-constitucional, é um instrumento da nossa democracia. É um mecanismo ou um processo que se realiza no exercício de práticas democráticas em todos os setores da sociedade, tais como escolas, associações e, também, os espaços públicos dos parlamentos.

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais reconhece a participação como um instrumento de integração de vários atores sociais, de vocalização de preferências e de fiscalização sobre os atos e as ações dos governantes e de seus representantes. A sua atual estrutura e as suas diretrizes de atuação têm como alicerce as práticas participativas que têm sido construídas permanentemente. Há várias formas de participação popular nesse parlamento estadual, algumas institucionalizadas e outras informais. Essas são comumente realizadas por grupos de pessoas conjuntamente aos gabinetes dos deputados; aquelas são planejadas e visam trazer a sociedade civil organizada e o cidadão para os debates realizados na Casa.

Entre os mecanismos formais e institucionalizados, destacam-se os seminários legislativos, os fóruns técnicos,

as audiências públicas e os ciclos de debates, eventos esses que contam com a participação presencial dos cidadãos. Também foram instituídos, nos últimos anos, instrumentos virtuais de consulta pública e de registro de opiniões sobre projetos em tramitação. São práticas participativas centrais para o funcionamento do Parlamento e refletem a efetiva participação de grupos e pessoas interessadas nas decisões políticas tomadas na instituição. Seminários legislativos são eventos que visam aprofundar a reflexão de temas importantes para a sociedade, a partir do debate entre diversas opiniões (PRATA, 2007)¹. Os fóruns técnicos visam criar interlocução com a sociedade civil organizada para subsidiar a produção legislativa. Os ciclos de debates visam realizar discussões que contribuam para a expansão de temas relevantes. As audiências públicas, por sua vez, são reuniões abertas ao público, realizadas por comissão, a pedido de um de seus membros ou de entidade interessada, para discussão de assunto de interesse público. Além dos eventos institucionais citados acima, existem outras formas e instrumentos de participação na ALMG que podemos sistematizar, de um modo geral, da seguinte maneira:

1 PRATA, Nilson Vidal. *Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

Quadro 1 – Formas e instrumentos de participação social na Assembleia de Minas

| Participação social na Assembleia de Minas | | |
|---|--|---|
| | O que é | Quem pode solicitar |
| Proposta de ação legislativa (PLE) | Proposição elaborada pela Comissão de Participação Popular a partir de sugestão apresentada por entidade, que pode resultar em: requerimento de informações oficiais ou pedidos de providência a órgãos públicos e a autoridades; projeto de lei; emenda a projeto de lei. | Qualquer entidade associativa legalmente constituída, exceto partido político com representação na Assembleia. |
| Projeto de lei de iniciativa popular | Proposição que traz um conjunto de normas sobre qualquer assunto ou questão que possa transformar-se em norma jurídica. Deve ser assinada por, no mínimo, 10 mil eleitores do Estado, no máximo 25% dos quais poderão ser eleitores alistados na Capital. | A lista deve ser organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas. |
| Audiência pública | Reunião aberta à participação de diversos segmentos da sociedade, realizada por uma comissão para debater assunto de interesse público relevante ou instruir um projeto em tramitação na Assembleia. | Qualquer cidadão pode sugerir aos deputados ou a Comissão da Assembleia. |
| Consultas públicas via internet | Realizada para saber a opinião da sociedade sobre: assunto de interesse público; anteprojeto de lei, de resolução ou de emenda à Constituição; questão relacionada com matéria em tramitação. | Cidadão ou entidade da sociedade civil; deputado e comissão permanente da Assembleia Legislativa. |

4. Representação e participação popular: análise da representação extraparlamentar no Parlamento

| | | |
|--------------------------|--|---------------------------|
| Eventos institucionais | Seminários, fóruns técnicos e debates públicos realizados pela ALMG em parceria com entidades da sociedade civil, para discutir temas de competência do Poder Legislativo e subsidiar a elaboração legislativa. | Qualquer comissão da ALMG |
| Representações populares | Representação de pessoa física ou jurídica contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública será examinada pelas comissões da ALMG, desde que seja encaminhada por escrito e seja matéria de competência da ALMG. | Pessoa física ou jurídica |

Fonte: elaboração própria. Fonte primária: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Regimento interno da Assembleia Legislativa: Resolução n.º 5.176, de 1997. Belo Horizonte: 2015. 255 p. (As alterações promovidas pela Resolução n.º 5.511, de 2015, entraram em vigor em 1.º de fevereiro de 2016).

Essas formas institucionais realizadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais estão previamente estabelecidas no seu Regimento Interno e são essenciais para a proposta de abertura do parlamento à participação cidadã. Apesar da sua importância, não é o foco do presente trabalho a análise de cada um desses instrumentos, pois há uma gama de estudos teóricos sobre eles². A proposta deste capítulo é pensar a participação a partir da análise da atuação da Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o que traz ao texto um elemento inovador.

A CPP é uma comissão permanente, criada em junho de 2003, cujo objetivo é a ampliação da participação direta do

2 Para maior aprofundamento sobre essas práticas participativas, ver:

MENDONÇA, Ricardo Fabrin; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Relatório Aprimoramento de Eventos da ALMG*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política, 2012. 255 p.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. (Org.) *A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 200 p.

cidadão, de forma a possibilitar que ele, individualmente ou coletivamente, influa nos trabalhos legislativos. Ela, como veremos, proporciona ao cidadão uma forma de participar diretamente do processo legislativo. É um espaço institucionalizado no parlamento em que se observa a presença conjunta de deputados, sociedade civil, associações, movimentos sociais e do cidadão. Há, com isso, um espaço público em que uma pluralidade de representações deliberam sobre assuntos de interesse políticos e sociais. Ou seja, essa comissão é um espaço destinado às práticas participativas, constituídas de representantes parlamentares e extraparlamentares que dialogam para o aprimoramento das decisões legislativas.

A análise do processo participativo realizado na CPP exige que se expandam as reflexões para o tema das várias formas de representação política. Este capítulo, por isso, propõe repensar a relação entre a participação popular no parlamento e a representação política, a partir das seguintes questões: o que é representação política na contemporaneidade? Como dialogar participação popular no parlamento e pluralidade de representações? Essas são questões centrais para se pensar o papel da CPP em relação à sua atribuição de articular o debate entre vários atores políticos.

Na primeira parte do texto, busca-se relacionar democracia e o tema da representação política, a fim de apresentar uma necessária mudança de pressuposto. A democracia não pode ser reduzida ao governo representativo. Democracia e representação são conceitos diferentes e que dialogam mutuamente, mas que não dependem um do outro para se sustentarem como categorias políticas.

Essas observações semânticas são indispensáveis para a construção de um conceito de representação política que

dê conta da realidade da CPP e das nuances que existem nesse espaço institucionalizado em que se encontram uma multiplicidade de tipos de relacionamentos representativos. Esses relacionamentos povoam o estado social-democrático atual e exigem que se repense o próprio conceito de representação, indo além da sua concepção como autorização realizada no momento eleitoral.

O repensar da representação política, apresentado na segunda parte do texto, nos auxilia na análise das práticas participativas realizadas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por meio da CPP, conforme desenvolvido na terceira parte deste trabalho.

Como se verá, a análise da participação popular no parlamento, realizada a partir do funcionamento da CPP, torna indispensável o enfrentamento da tensão entre participação e representação política. O Parlamento deve conviver em permanente diálogo entre os representantes parlamentares e extraparlamentares. E é com esse desafio da convivência que este texto pretende contribuir.

2. DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

A população brasileira demonstra empiricamente claro desapoio e desconfiança em relação aos seus representantes e suas instituições políticas. Essa insatisfação política se apresenta no debate teórico como a crise da democracia representativa (ALMEIDA, 2015)³. A principal justificativa para a crise parece ser o

3 ALMEIDA, Débora Rezende de. *Representação Além das Eleições: Repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

distanciamento entre os interesses dos representantes e os dos representados.

Apesar das várias teorias políticas sobre representação política trazerem o instituto da substituição ou da mimese entre representante e representado, o fato é que a representação é uma ficção teórica. No plano dos fatos, há uma real impossibilidade de se romper o hiato que existe entre eles. O grande pensador do pensamento político, Nicolau Maquiavel, dizia que no espaço público existem sempre dois “humores” diferentes⁴. Segundo ele,

em todas as cidades se encontram essas duas tendências diversas e isso nasce do fato de que o povo não deseja ser governado nem oprimido pelos grandes, e estes desejam governar e oprimir o povo. Desses dois apetites diferentes nasce nas cidades um destes três efeitos: principado, liberdade, desordem⁵ (MAQUIAVEL, 2010, p. 26.).

Helton Adverse (2007)⁶ afirma que se tem, nessa passagem, duas importantes considerações que devem ser suscitadas: a ideia de existência de dois humores incompatíveis (dominar/não ser dominado), e a de que a ordenação política é uma consequência desse conflito. E continua, que “*estamos diante, então, de uma tensão irresolúvel e, ao mesmo tempo, estruturante*” (ADVERSE, 2007). Para a preservação da cidade, é preciso enfrentar

-
- 4 Maquiavel desenvolve essa tese argumentativa especialmente em: MACHIAVELLI, Niccolo (1469 – 1527). *Do principado civil*. In: _____. O Príncipe. [S.l.]: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2005. 164 p. (Versão em pdf.) (Escrito em 1505 e publicado em 1515.)
- . Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Livro I.
- . História de Florença. São Paulo: Martins Fontes, 2007. (Capítulo 1, Livro III.)
- 5 Não consideramos boa a tradução apresentada, mas optamos por manter o texto do livro que utilizamos como referência bibliográfica para este trabalho.
- 6 ADVERSE, Helton. *Maquiavel, a República e o Desejo de Liberdade*. Trans/Form/Ação, São Paulo, v. 30, n. 2, 2007, p. 33-52.

permanentemente esse conflito entre humores que são incompatíveis e inconciliáveis.

A crise da democracia, portanto, não é uma crise do político em si, pois o conflito entre representante e representado é constitutivo da própria política. Mas não significa que os conflitos atuais não sejam importantes para repensarmos algumas categorias políticas importantes. A insatisfação do cidadão com a democracia representativa reflete a sua percepção de que se trata de uma forma de governo que não dá conta da complexidade social. Por isso, em contrapartida, vêm surgindo outros atores no processo político, como organizações governamentais, associações e movimentos sociais, que se tornam cada vez mais importantes por trazer ao espaço público a pluralidade da sociedade.

A crise, na verdade, não caminha para a destruição da democracia, mas traz uma necessidade de resignificação de conceitos centrais como o de representação política. Este trabalho pretende apresentar uma nova leitura dessa categoria política, considerando também o conceito de democracia a partir de uma outra leitura.

O ponto de partida para se pensar a democracia é compreendê-la, como ensina Alexis de Tocqueville (2000 e 2005)⁷, como um fato do nosso tempo. E o nosso tempo, como ensina Claude Lefort (1987)⁸, é a experiência da democracia e de suas ambiguidades. Para ambos, a democracia é uma aventura histórica sem precedentes, em que causas e efeitos não são localizáveis na esfera

7 TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*: livro I – leis e costumes. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Ibid. Livro II – sentimentos e opiniões. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

8 LEFORT, Claude. *A invenção democrática*: os limites do totalitarismo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

convencionalmente definida como sendo a do governo. Esses pensadores não veem a democracia apenas como uma forma de governo. Não a observam como um regime em que sobressai a soberania do povo e no qual se governa em seu nome.

A concepção de que a soberania popular é o alicerce da democracia, de fato, mostra-se inadequada quando se leva em consideração que o povo, o soberano em questão, afinal, nada decide. Na modernidade, a noção de soberania tendeu a se universalizar, a se manifestar cada vez mais como expressão de uma totalidade e não como um reflexo das “parcialidades” em que se constituiu a sociedade.

A partir dessas concepções, pretende-se não reduzir a democracia ao governo representativo. Este trabalho parte do pressuposto, definido pela teoria política de Claude Lefort, de que a democracia é uma invenção. Ou seja, a democracia significa uma “criação ininterrupta de novos direitos, subversão contínua do estabelecido e reinstituição permanente do social e do político” (CHAUI, 2001, p. 11)⁹. Claude Lefort (1987) fixa a democracia como lugar de questionamento das suas próprias instituições e como ponto de abertura para a história. Não como regime inventado em determinada época como necessário para se ter uma “boa sociedade” ou um “bom governo”, mas como uma reinvenção permanente da política. A democracia é concebida como um estado social aberto.

Nesse contexto, tem-se a existência de um poder que antecede o poder do Estado e que se encontra no seio da sociedade civil. Trata-se do poder social, para Claude

9 CHAUI, Marilene. Prefácio. In: LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

Lefort (1987). Um poder que surge do espaço social e, distanciando-se dele, o garante. A construção de uma sociedade livre, justa, solidária e efetivamente democrática se realiza pelo fortalecimento desse poder social e pelas lutas constantes pela tutela dos direitos e pelas mudanças políticas e institucionais.

As reivindicações coletivas, diz o filósofo político, não seriam sinais da emergência de uma situação revolucionária ou de uma reviravolta política que levaria ao poder os partidos que reivindicavam o socialismo. Os partidos que procurassem se beneficiar de tais reivindicações para assumirem o poder, depois de o terem conseguido, enfrentariam as mesmas dificuldades que os governos estabelecidos e, ainda, acenderiam, por terem despertado esperanças, reivindicações muito mais intensas. Essas lutas têm como alicerce a consciência dos direitos, inclusive o direito de participação de decisões políticas vinculantes.

Vê-se que o objetivo não é ocupar o poder, mas tornar vivas as aspirações das minorias ou de camadas particulares da população. Segundo Lefort (1987)¹⁰ essas minorias são produtos de circunstâncias, elas descobrem suas identidades próprias...

[...] quer seja de ordem étnica ou fundada sobre uma afinidade de costumes ou sobre uma similitude de condições ou em função de um projeto de alcance geral (proteção dos consumidores, defesa do meio ambiente [...]). São tão variados seus modos de formação e seus motivos que à primeira vista acreditaríamos que nada as une. (LEFORT, 1987, p. 61).

10 LEFORT, Claude. *A invenção democrática: os limites do totalitarismo*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

As reivindicações são múltiplas e heterogêneas, mas possuem afinidades nas iniciativas porque se combinam, paradoxalmente, à ideia de uma legitimidade e à representação de uma particularidade.

A base da teoria política de Lefort (1987) é a concepção de democracia de Alexis de Tocqueville (2000 e 2005). Na obra *A democracia na América I*, Tocqueville desenvolve uma concepção original: a de que a grande novidade da democracia era a ideia de igualdade de condições. Para ele, aí estava o conceito central da passagem para a democracia. Furet (2005, p. 37)¹¹, citado por Tocqueville (2000 e 2005), afirma que a igualdade de condições evidenciada por Tocqueville é uma norma, não uma constatação. Está no âmbito do “dever ser”, e não do “ser”.

Tal igualdade não impede que existam ricos e pobres, mas muda-lhes o espírito e, com isso, modifica-lhes as relações. Na democracia, “a percepção igualitária da relação social modifica a natureza da relação, mesmo quando ela permaneceu totalmente desigual” (FURET, 2005, p. 38). A igualdade é, por isso, um processo de constante subversão de todos os aspectos da vida social e política, de todos os aspectos da vida humana.

A democracia, como estado social baseado na igualdade, dá a cada homem o direito de ter os mesmos direitos de outro homem. Para Tocqueville (2000 e 2005), a maioria presente nos espaços de um parlamento não dá conta de representar todos os homens e, em regra, decide a partir de uma ficção de unidade da sociedade, o que oprime minorias não representadas.

11 FURET, François. Prefácio, bibliografia e cronologia. In: TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: livro I - leis e costumes*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

Para fugir da tirania da maioria, Alexis de Tocqueville (2000 e 2005) sugere a associação entre homens que possuem interesses semelhantes. Ao descrever a sociedade americana de 1830, diz que os homens unidos por interesse debatem assuntos públicos e, com isso, participam ativamente da sociedade. Isso só é possível devido à presença da liberdade nesse país.

Para o autor, os Estados Unidos estabeleceram instituições livres capazes de concretizar a participação. Conseguiram criar formas de ampliação da ação coletiva, por exemplo, por meio da participação dos cidadãos nos assuntos coletivos no âmbito dos municípios. Esses cidadãos possuíam instrução cívica e eram bem-informados politicamente. Eles aprendiam o autogoverno no âmbito municipal, resolvendo seus assuntos públicos, e isso contribuía para que esse mecanismo se estendesse à esfera do Estado. A liberdade política e a abertura para a participação popular apresentavam-se como uma saída aos riscos da tirania da maioria. O fato democrático definido pela igualdade era, nos Estados Unidos, associado aos mecanismos de liberdade política.

Esta concepção de democracia como um estado social baseado na igualdade, em que se institucionalizam espaços de participação de uma pluralidade de representações, parece ser um bom ponto de partida para reformulações do sistema político diante de um momento de crise.

2.1 Repensar a representação política

A tarefa acima dispendida – dissociar democracia de governo representativo – visa a lançar luz sobre o tema da representação política para além da concepção moderna de governo representativo. Busca-se pensar a legitimidade política da representação para além do

momento autorizativo do voto e da ideia de democracia como governo em que o povo elege representantes que possam defender, gerir, estabelecer e executar todos os interesses da população.

Este texto, por isso, parte do conceito de representação política apresentado pela pesquisadora e professora de ciências políticas Débora Rezende de Almeida, na obra *Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*¹². Trata-se de um conceito viável para se pensar a estrutura da representação e da pluralidade de representações presentes na CPP da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Nessa obra, Débora Almeida (2015) prioriza a reformulação do conceito de representação política na atualidade, considerando as novas formas de representação e a desvinculação entre representação e autorização eleitoral (AVRITZER, 2007)¹³. Para Leonardo Avritzer,

o monopólio eleitoral da representação está em crise em todas as importantes democracias no mundo, onde ou os níveis de satisfação e identidade com a representação são muito baixos ou os cidadãos querem revisões importantes de suas escolhas eleitorais (AVRITZER, 2007).

Ela propõe repensar a representação a partir de três dimensões inter-relacionadas: quem representa, o que se representa e como se representa. Para a autora, são questões historicamente contingentes e que permitem compreender melhor a variedade da dinâmica da representação política. A ideia é recuperar a dimensão

12 ALMEIDA, Débora Rezende de. *Representação Além das Eleições: Repensando as fronteiras entre Estado e sociedade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

13 ADVERSE, Helton. *Maquiavel, a República e o Desejo de Liberdade*. Trans/Form/Ação, São Paulo, v. 30, n. 2, 2007, p. 33-52.

plural e dinâmica da representação, considerando-a como um processo. Não haveria, dessa forma, um modelo único, sendo necessário avaliar distintos e complementares modos de representação e a legitimidade deles, por meio de um levantamento de experiências contemporâneas (ALMEIDA, 2015). Segundo a autora:

A representação, desse modo, é uma atividade que se coloca continuamente no tempo e no espaço e envolve distintos atores e arenas, do Estado e da sociedade. Nesse processo, a definição do que é representado e quem representa está sempre em disputa e construção. Ao invés de falar em legitimidade numa qualidade de uma propriedade estática adquirida por algum mecanismo. A legitimidade é estabelecida ao longo do tempo e depende do exame crítico da ação política e do comportamento das instituições e atores (ALMEIDA, 2015, p. 24).

Representação, portanto, é um conceito histórico e sociopolítico. Ela se caracteriza essencialmente por ser um processo, um ato de criação. Trata-se de um processo advindo de relacionamentos construídos permanentemente ao longo do tempo, no qual quem e o que se representa estão em constante construção. Almeida (2015) afirma que

Ademais, se o aspecto criativo é importante na representação, ele não pode se dar sem atenção aos significados compartilhados numa sociedade e à dimensão cultural. Essa construção não pode ser arbitrária no sentido de desrespeitar tendências do tecido social. Uma demanda representativa não tem sentido se não for ouvida, vista ou decifrada por seu público-alvo, por aqueles a quem se destina a atrair e convencer (ALMEIDA, 2015, p. 172).

A existência de representantes de um povo não reflete a complexidade e a pluralidade da sociedade. É indispensável uma dinâmica mais plural da política, considerando uma multiplicidade de polos de poder. Uma possível solução para essa demanda é a abertura democrática para práticas participativas, de forma a inserir nas instâncias governamentais movimentos sociais institucionalizados. Com isso, a legitimidade de uma decisão política estaria garantida pela parceria entre governo e sociedade. Débora Almeida (2015), nesse sentido, afirma que um dos papéis da participação seria o aprimoramento do processo decisório estatal.

[...] o êxito da participação societária está relacionado com a capacidade dos atores sociais transferirem práticas e informações do nível societário para o nível administrativo. Ademais, a participação sugere alternativa ao problema da inclusão da diversidade social. (ALMEIDA, 2015, p. 114–115).

Representar é criar porque dá “*forma a uma vontade que não existe a priori*” (ALMEIDA, 2015, p. 67). Até mesmo os interesses que devem ser representados são demandados de forma espontânea e não são pré-determinados.

O ato de representar, portanto, envolve a defesa de interesses ou preferências anteriormente existentes, bem como a criação desses interesses. Para tanto, a representação exige relacionamento entre atores, abertura e interação constantes. “Representar não é uma atividade de tornar presente o ausente, ou agir no interesse do outro, pela delegação recebida” (ALMEIDA, 2015, p. 178). Não há um lado em que se tenha o representado como uma figura passiva.

Verifica-se que a proposta semântica de Débora Almeida (2015) nos auxilia a repensar novas formas de representação que já estão presentes em práticas participativas da Assembleia Legislativa. Incluir várias pessoas e grupos no processo representativo significa assumir uma forma de representação mais plural. A representação só se completa com a participação, e a participação tem como pressuposto a inclusão de variadas formas de relacionamentos participativos para interlocução entre Estado e sociedade.

3. REPRESENTAÇÃO NA PARTICIPAÇÃO: ANÁLISE DA COMISSÃO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (CPP)

A Comissão de Participação Popular (CPP) foi criada pela Resolução n.º 5.212, de 9 de maio de 2003¹⁴. Regimentalmente¹⁵, cabe à CPP: a) apreciar a proposta de ação legislativa; b) realizar, com a concordância prévia da Mesa da Assembleia, consulta pública sobre assunto de relevante interesse e c) apreciar a sugestão popular visando a aprimorar os trabalhos parlamentares. Para este trabalho e considerando essas atribuições, a Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais será o local em que a categoria da representação

14 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. Resolução n.º 5.212, de 9 de maio de 2003. Cria a Comissão de Participação Popular, mediante alteração nos arts. 101, 102, 288 e 289 da Resolução n.º 5.176, de 6 de novembro de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

15 _____. Regimento interno da Assembleia Legislativa: Resolução n.º 5.176, de 1997. Belo Horizonte: 2015. 255 p. (As alterações promovidas pela Resolução n.º 5.511, de 2015, entraram em vigor em 1º de fevereiro de 2016).

política será analisada. Trata-se da dimensão denominada por Débora Almeida (2015) como “onde” se representa.

Em relação ao “como se representa”, tem-se a proposta de ação legislativa (PLE) entendida como a proposta elaborada por entidade associativa da sociedade civil (artigo 289 do Regimento Interno), com sugestões para criação ou alteração de proposições em tramitação na casa. O Regimento estabelece ainda que a proposta de ação legislativa será encaminhada à apreciação da CPP, que poderá realizar audiência pública para discuti-la. Apreciada pela comissão, a PLE pode ser acolhida na forma de alguma proposição de autoria da Comissão de Participação Popular. Como se pode ver nos pareceres das PLEs publicados no *site* da Assembleia de Minas¹⁶, no período entre 2003 e 2015 foram apresentadas 2.973 PLEs à CPP. Entre as PLEs apreciadas pela comissão, 80,8% foram aprovadas, concluindo pela apresentação de requerimentos com pedidos de informação ou de providências a autoridades do Estado, emendas a projetos de lei ou novos projetos de lei. As outras 19,2 % não foram acolhidas pela comissão, em geral pelo fato de já haver ações previstas para contemplar o que estava sendo demandado ou de falta de pertinência às normas e diretrizes das políticas públicas.

Além da apreciação das PLEs, outros elementos do “como” se representa referem-se ao fato de que a CPP realiza, sozinha ou em conjunto com outras comissões, diversos eventos que contribuem no monitoramento, avaliação e planejamento das políticas públicas, como debates públicos, seminários ou ciclo de debates, realizando, inclusive, visitas *in loco* para verificação das

16 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Assembleia de Minas: Poder e voz do Cidadão*. Belo Horizonte: [s.d.]. Disponível em: < http://www.almg.gov.br/atividade_de_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html>. Acesso em: 20 jul. 2016.

condições de implementação das mesmas. Por solicitação da sociedade civil organizada, a comissão já discutiu e interveio em uma ampla gama de temas como o conceito contemporâneo de família, a violência e a discriminação racial contra adolescentes em situação de vulnerabilidade social, a legislação e a gestão das regiões metropolitanas em Minas Gerais, a ampliação da representação e a participação de mulheres em instâncias decisórias e representativas, os direitos das famílias que vivem em ocupações da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) e em outras regiões do Estado, o transporte público na RMBH, o enfrentamento da violência contra mulheres, crianças e adolescentes, a ampliação da coleta seletiva e a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis, o atendimento às demandas das comunidades indígenas e quilombolas, o financiamento, a gestão e os recursos humanos da política de assistência social, a erradicação da pobreza e a diminuição das desigualdades sociais e regionais em Minas.

A lista de temas é ampla e se consubstancia da dimensão “o que se representa”. O objeto de representação é construído no decorrer do funcionamento da CPP. Não é algo posto anteriormente, mas que se edifica de forma criativa e considerando o contexto social ao longo do tempo. De uma maneira geral, podemos dizer que as populações e grupos sociais em situação de vulnerabilidade encontram na CPP um espaço para vocalização de suas demandas e lutas por direitos. Em muitos casos, situações específicas como o fechamento de uma unidade de saúde, a iminente execução de ordens de despejo em ocupações, a violência policial ou o atraso de repasses de recursos para políticas cofinanciadas pelo Estado são motivos que ensejam a realização de debates com a presença de autoridades públicas. Nesses casos, a

CPP exerce papéis ora de fiscalização, ora de mediação, ou mesmo de ponte, facilitando a interação e o diálogo entre diversas entidades sociais e instituições públicas de diferentes níveis.

Uma atividade de destaque da comissão é a realização, desde 2003, de audiências públicas para discussão do Projeto de Lei do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), do Projeto da Lei Orçamentária Anual (LOA) e de suas revisões anuais. Esse é outro elemento do “como se representa”. Nas audiências, a população apresenta propostas de alteração nesses projetos de lei. As sugestões populares são analisadas, agrupadas por afinidade temática e transformadas em PLEs. As PLEs aprovadas geram outras proposições legislativas, entre as quais requerimentos ou emendas a projetos de lei orçamentários que alteram atributos das ações planejadas (acrescentam recursos, ampliam metas, incluem regiões ou públicos a serem beneficiados, alteram órgãos responsáveis, etc.).

Os requerimentos gerados são, em sua maioria, referentes a pedidos de providências ao Poder Executivo para viabilizar uma determinada sugestão popular na fase de implementação das políticas públicas ou pedido de informações específicas sobre o planejamento e execução das políticas.

As emendas ao PPAG ou à LOA, por sua vez, alteram atributos nas ações orçamentárias já previstas. Algumas emendas não tem impacto financeiro, por não alterarem a meta financeira inicialmente prevista. Outras emendas podem alterar a meta financeira, acrescentando ou diminuindo o recurso para a ação, ou alterar a meta física, que diz respeito à quantidade de um determinado bem ou produto a ser entregue ao público-alvo da ação. A emenda pode também criar uma nova ação, o que implica

alocar novos recursos. Pode haver ainda a especificação gastos em ações já previstas, sem alteração do total de recursos inicial, como, por exemplo, a especificação de uma parte do recurso para uma atividade ou projeto específico. Conforme publicações no site da ALMG, entre 2003 e 2015, foram mobilizados R\$190,17 milhões em acréscimos de recursos nas ações já existentes, na criação de novas ações ou na especificação de objetos de gasto em determinadas ações. Não é demais lembrar que a aprovação do orçamento significa uma autorização do Legislativo para que o governo gaste o recurso nessas ações, o que não significa que todo esse recursos foi efetivamente executado pelo governo.

Os temas em que mais incidiram emendas foram educação e assistência social. Mas também se destacam os temas direitos humanos, agricultura (principalmente a agricultura familiar), saúde, segurança pública, gestão ambiental e transporte. Entidades relacionadas aos temas discutidos sempre estiveram presentes e atuantes nas audiências da comissão.

Além das alterações nos projetos de lei orçamentários em discussão na Casa, deve-se registrar a capacidade da participação popular de incluir novos temas na agenda pública, ou de mudar o escopo das políticas planejadas, como é o caso das alterações propostas e realizadas na legislação estadual referente à política pública de Assistência Social, de forma a alinhar a política estadual à política nacional e estruturar o Sistema Único de Assistência Social no Estado. A partir da participação popular, foi criado o Piso Mineiro de Assistência Social, que gerencia o cofinanciamento estadual aos municípios, e foram organizados projetos de capacitação nos municípios. Essa discussão contou com a presença constante de movimentos e entidades da área, como o

Conselho de Gestores Municipais de Assistência Social (Cogemas), o Conselho Regional de Serviço Social e o Fórum dos Trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Como exemplo, podem-se citar ainda as sugestões populares que contribuíram para a estruturação do Protocolo de Humanização no Atendimento às Vítimas de Violência Sexual, para a criação da delegacia-modelo e para a organização do Fórum Interinstitucional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes do Estado de Minas Gerais (FEVCAMG), entre outras. Muitas dessas iniciativas tiveram importante participação do Ministério Público Estadual durante as discussões na ALMG.

Os povos indígenas também se fizeram presentes. Entidades como o Conselho dos Povos Indígenas de Minas Gerais (Copimg) compareceram ao Abril Indígena, evento que trouxe à tona a garantia de direitos desses povos, como habitação, saúde e cultura. Graças a essa iniciativa, foram assegurados recursos, via emendas da comissão, para a realização anual dos jogos indígenas, cujo objetivo é garantir o resgate das culturas tradicionais indígenas e de seus valores, promovendo a cidadania e a integração dos povos por meio do esporte socioeducacional como instrumento de valorização da identidade cultural.

Esses são apenas alguns poucos exemplos da diversidade de entidades e temas discutidos na comissão. Já em seu primeiro ano de funcionamento, em 2003, 700 pessoas, representando 236 entidades, participaram das audiências públicas de discussão do PPAG, em Belo Horizonte e cidades do interior de Minas. Foram apresentadas 213 propostas que resultaram em 32 emendas ao PPAG e 23 à LOA. Uma das propostas populares gerou a criação

do projeto estruturador Inclusão Social de Famílias Vulnerabilizadas, que reuniu as ações relativas à proteção social de grupos vulnerabilizados. Nos demais anos, não foi diferente.

Em 2007, por exemplo, quando houve a participação de 975 cidadãos, entre representantes de entidades e de setores diversos, esse processo possibilitou o aporte de recursos para: a estruturação do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); a compra de equipamentos destinados a conselhos tutelares e ao Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente; o combate ao trabalho infantil; a melhoria das cozinhas das escolas e a supervisão técnica da alimentação escolar; o apoio a cooperativas e associações de catadores de material reciclável; o apoio técnico e financeiro às escolas Família Agrícola e aos produtores da Economia Popular Solidária.

Em 2011, a comissão participou da organização do seminário legislativo Pobreza e Desigualdade, que colheu sugestões de enfrentamento da pobreza em 12 cidades mineiras. Um total de 4.030 pessoas participaram de todas as etapas do seminário. Entre as sugestões populares acatadas pela comissão, destacam-se as seguintes: a antecipação da universalização do piso mineiro de assistência social; ações de segurança nas escolas; a ampliação do programa de água no semiárido mineiro; a ampliação de recursos para a prevenção da criminalidade e para a promoção da agricultura familiar; a definição de recursos para o Programa Bolsa Reciclagem, destinado aos catadores de material reciclável, e a regularização fundiária de unidades de conservação.

Em 2013, as emendas da comissão contribuíram para o combate ao tráfico de seres humanos e a estruturação da Delegacia Especializada em Crimes Raciais e Delitos de

Intolerância. Já em 2014, uma das emendas garantiu a estruturação da Comissão da Verdade de Minas Gerais e as atividades resultantes de sua atuação, incluindo a implementação do Centro de Memória Relativa à Resistência Democrática e a criação do Monumento aos Mortos e Desaparecidos Mineiros.

Mais recentemente, novos atores entraram em cena, como o público LGBT, que, em 2014, teve aprovada uma emenda que criou ação destinada a elaborar o Plano de Afirmação dos Direitos da População LGBT no Estado. E, em 2015, o Movimento Mineiro pelos Direitos dos Animais conseguiu incluir ações em defesa dos animais no PPAG.

De um modo geral, pode-se classificar as instituições públicas ou entidades sociais participantes nas seguintes categorias (de acordo com a classificação “quem representa”): órgãos gestores de políticas públicas estaduais e municipais; instituições de controle social; entidades representativas de categorias profissionais; unidades prestadoras de serviços públicos; entidades parceiras na prestação de serviços públicos; instâncias participativas de defesa de direitos; órgãos do sistema de defesas de direitos; instituições de ensino superior e de pesquisa; câmaras legislativas e prefeituras municipais; órgãos de controle interno do governo e outros, como empresas privadas e partidos políticos. O grupo de órgãos gestores e de entidades parceiras são os mais significativos numericamente.

Não se pode deixar de citar, ainda, a participação da CPP como comissão que recebe as propostas do projeto participativo denominado Parlamento Jovem de Minas, em que alunos de escolas mineiras experienciam a vivência parlamentar, debatendo temas relevantes para

a sociedade e contribuindo com sugestões que também se transformam em PLEs e seguem a mesma tramitação já descrita anteriormente. Essa experiência têm sido avaliada pelos jovens participantes como uma importante aprendizagem democrática.

3.1 Impactos da pluralidade de representação

A seção anterior, que descreve a atuação da Comissão de Participação Popular, demonstra como ela possibilita o diálogo entre o parlamento e as diversas representações da sociedade, articulando o debate entre vários atores políticos.

Sua atuação corrobora, a nosso ver, o pressuposto de que a democracia não pode ser reduzida ao governo representativo sem a necessária participação da sociedade em momentos não eleitorais.

Por outro lado, a experiência da CPP traz à tona a inevitável tensão entre participação e representação política. Todos os avanços nas políticas públicas estaduais, oriundos de discussões e intervenções no planejamento do Estado, não se dão, como pode parecer pela exposição dos resultados, de maneira sempre harmoniosa e consensual.

No processo participativo, também assistimos disputas por recursos, por ideias e visões de mundo. O governo, em muitos momentos, vê-se na berlinda, ao expor os dados e informações referentes à implementação das políticas e justificar escolhas. Mas esse aspecto é um ganho em transparência.

As divergências entre grupos e entidades também podem ficar expostas no processo de discussão e priorização, como ocorreu no processo participativo de discussão do PPAG em 2015. Mas isso também faz parte das regras

do jogo e pode oportunizar a aprendizagem do modelo deliberativo de democracia, no qual busca-se deliberar com base nos melhores argumentos.

Na tramitação de proposições é necessário lançar mão de mecanismos próprios ao debate parlamentar, como a argumentação, a negociação, o convencimento. Nem sempre as propostas populares podem ser aceitas, o que por si só traz um ônus para os relatores das PLEs. Frequentemente, após encerrado o processo de emendas ao PPAG, os proponentes exigem retorno quanto à forma e ao estado atual da execução de suas propostas. Nem sempre o resultado corresponde exatamente aos anseios dos proponentes, seja em termos de valores ou de escopo da ação.

Todos esses aspectos revelam uma permanente tensão entre representantes eleitos e representados e, até mesmo, entre os participantes das audiências públicas e as entidades que eles próprios representam. Mas os ganhos vão além das intervenções no planejamento do Estado. Há também o ganho de aprendizagem e de fortalecimento de um modelo de democracia no qual a participação é uma pedra fundamental, além do conhecimento adquirido sobre a própria estrutura e atuação do Estado, algo que não deve ser menosprezado, principalmente no atual estágio de crise de representação política, como apontado por muitos autores.

Por fim, cabe uma reflexão sobre esses novos relacionamentos participativos vivenciados na CPP. Eles se encaixam na forma descrita por Keane (2013)¹⁷ como democracia monitória, termo esse que, segundo o autor, tem sido utilizado para descrever uma nova forma histórica

17 KEANE, John. *Democracia Monitória*. Tradução de Daniel Reis Silva. In: _____. *Democracy and Media Decadency*. Cambridge. Cambridge University Press, 2013. Cap. 2, p. 1–33.

da democracia, uma variedade de políticas e governos pós-eleitorais em que iniciativas de monitoramento criam raízes dentro de campos “internos” aos governos e à sociedade civil, assim como em ambientes transnacionais antes sujeitados ao poder arbitrário dos impérios, Estados e corporações.

A ideia básica da democracia monitoria é a de que pessoas e organizações que exercem poder são agora rotineiramente sujeitadas ao monitoramento público e à contestação pública por uma variedade de órgãos e iniciativas extraparlamentares. O aparecimento, durante as últimas décadas, de dezenas de novos tipos de mecanismos de escrutínio e controle do poder, que eram desconhecidos em sistemas anteriores de democracia, é sintomático da mudança histórica.

Keane (2013) observa que instituições de monitoramento desempenham uma multiplicidade de papéis.

Alguns deles realizam um escrutínio primariamente acerca das demandas dos cidadãos para governos ou órgãos da sociedade civil; outros mecanismos de monitoria estão preocupados com a vigilância e a contestação sobre os chamados processos políticos; outros se concentram em monitorar os resultados e políticas públicas de órgãos governamentais ou de ONGs (KEANE, 2013, p. 6).

As instituições de monitoramento são definidas também pelo seu compromisso com o fortalecimento da diversidade de vozes dos cidadãos, aumentando a influência desses nas escolhas e decisões que afetam suas vidas de modo que atuam, conforme (KEANE, 2013) “como um freio sobre a democracia da maioria e sua fascinação por números”. Assim, para Keane, as instituições monitorias:

[...] conferem voz aos perdedores e proveem uma representação independente para minorias, tais como os indígenas, deficientes físicos e outras pessoas que não possuem expectativas de se reivindicarem como maioria ou mesmo se tornar uma (KEANE, 2013, p.8).

O autor adverte para um possível engano: o de que a democracia monitória prescindiria da representação. Segundo ele, todos os novos experimentos de vigilância do poder em nome do “povo” ou do empoderamento dos “cidadãos” dependem inevitavelmente da representação, ou seja, de alegações públicas sobre uma ou outra questão, realizadas por alguns atores em nome e em defesa de outros.

A democracia monitória, na verdade, prospera a partir da ideia de representação. Os esforços para expandir e melhorar a qualidade da representação eleitoral e legislativa não são, de forma alguma, finalizados ou superados. A democracia monitória caracteriza-se pela intensa preocupação pública com a vigilância aberta sobre questões que antes eram consideradas como não políticas. A mudança também se manifesta na forte tendência para o escrutínio público independente de todas as áreas da política de governo. As relações de poder são submetidas a esforços organizados que tentam, com ajuda da mídia, expor publicamente questões que até então eram mantidas ocultas.

Em termos de geometria política, o sistema da democracia monitória é uma complexa teia de iniciativas de monitoramento de diferentes tamanhos que continuamente responsabilizam publicamente aqueles que exercem o poder.

As análises sobre o funcionamento da CPP, portanto, abrem caminho para diversas respostas referentes à

relação entre participação e representação política, o que contribui para o aprimoramento das práticas participativas no Parlamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão teórica e a experiência de participação popular no âmbito da Comissão de Participação Popular da Assembleia Legislativa de Minas Gerais demonstram que existe uma permanente tensão na democracia entre representantes e representados, no que se refere aos resultados esperados, às temáticas a serem discutidas e às formas de exercer essa representação.

Mas a experiência descrita demonstra também que existem possibilidades para se lidar com essa tensão de modo a fortalecer a democracia, notadamente em uma concepção de democracia participativa permeável às influências do cidadão nos interstícios dos períodos eleitorais.

Entretanto, essa democracia participativa também não é livre de tensões. Além disso, a promoção da participação social por meio de uma comissão no âmbito do poder legislativo é uma possibilidade entre outras experiências e espaços participativos.

Diferentes instâncias participativas se somam, se complementam e adensam as discussões sobre determinados temas colocados em pauta por diferentes comunidades políticas e, assim, vão adensando a opinião, compartilhando projetos e visões de mundo, construindo e propondo alternativas para a resolução de problemas públicos.

A CPP se coloca, assim, como uma instância que cumpre múltiplos papéis que vão além da elaboração de proposições legislativas, como: o de monitoramento e fiscalização das políticas públicas; o de mediação nas resoluções de problemas públicos junto a órgãos governamentais; o de instância participativa que promove o exercício da cidadania e o aprendizado da democracia e, finalmente, o de ponte entre diversas instituições na formação de comunidades de políticas.

Essa multiplicidade de papéis da CPP faz com que ela se encaixe na percepção de representação de Débora Almeida (2015), empregada como marco teórico deste texto: um ato permanente de reivindicação da representação e de atribuição da representatividade, para além da autorização eleitoral; e também na descrição de Keane das instituições monitoratórias, por possibilitar aos cidadãos o monitoramento de uma diversidade de políticas públicas, inclusive aquelas destinadas a grupos minoritários.

REFERÊNCIAS

ADVERSE, Helton. Maquiavel, a República e o Desejo de Liberdade. *Trans/Form/Ação*, São Paulo, v. 30, n. 2, 2007, p. 33-52. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/trans/v30n2/a04v30n2>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

ALMEIDA, Débora Rezende de. *Representação Além das Eleições*: Repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

CHAUÍ, Marilene. Prefácio. In: LEFORT, Claude. *Pensando o político*: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

CRUZ, Gisele dos Reis. Participação *versus* representação: o dilema da legitimidade política. *Alceu*, v. 8, n. 16, jan./jun. 2008, p. 205–215.

FURET, François. Prefácio, bibliografia e cronologia. *In*: TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*: livro I - leis e costumes. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

KEANE, John. Democracia Monitória. Tradução de Daniel Reis Silva. *In*: _____. *Democracy and Media Decadency*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Cap. 2, p. 1-33.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Usunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *In*: *Lua Nova*, São Paulo, n. 84, 2011, p. 95-139.

LEFORT, Claude. *A invenção democrática*: os limites do totalitarismo. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LEFORT, Claude. *Pensando o político*: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

MACHIAVELLI, Niccolo. (1469 – 1527). *História de Florença*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. (Capítulo 1, Livro III.)

MACHIAVELLI, Niccolo. (1469 – 1527). Do principado civil. *In*: _____. *O Príncipe*. [S.l.]: Ed. Ridendo Castigat Mores, 2005. 164 p. (Versão em pdf.) (Escrito em 1505 e publicado em 1515.) Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MACHIAVELLI, Niccolo. (1469 – 1527). *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. São Paulo: Martins Fontes, 2007. Livro I.

MARIANO DE ALMEIDA, Humberto. Participação e Representação Popular. *In: Revista Imes*, Jul./dez. 2004, p. 26-31.

MENDONÇA, Ricardo Fabrini; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. *Relatório Aprimoramento de Eventos da ALMG*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política, 2012. 255 p. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/relatorio_aprimoramento_eventos_almg.html>. Acesso em: 20 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Regimento interno da Assembleia Legislativa*: Resolução n.º 5.176, de 1997. Belo Horizonte: 2015. 255 p. (As alterações promovidas pela Resolução n.º 5.511, de 2015, entraram em vigor em 1º de fevereiro de 2016.). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_2016.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Resolução n.º 5.212, de 9 de maio de 2003*. Cria a Comissão de Participação Popular, mediante alteração nos arts. 101, 102, 288 e 289 da Resolução n.º 5.176, de 6 de novembro de 1997, que contém o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5212&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 13 jun. 2016.

NOVARO, Marcos. O debate contemporâneo sobre a representação política. In: *Novos Estudos*, n. 42, Jul. 1995, p. 77-90.

OLIVEIRA, Myriam Costa de. (Org.) *A Assembleia de Minas e a construção coletiva de políticas públicas: eventos institucionais, 1990-2009*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. 200 p. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/obras_referencia/arquivos/eventos_institucionais.html>. Acesso em: 20 jul. 2016.

PRATA, Nilson Vidal. *Informação e democracia deliberativa: um estudo de caso de participação política na Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) — Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

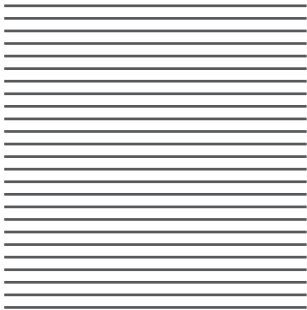
TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: livro I - leis e costumes*. Tradução de Eduardo Brandão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: livro II - sentimentos e opiniões*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2000.



AVANÇOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO CONTROLE SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luíza Homem Oliveira*





1. INTRODUÇÃO

A legalidade e a moralidade públicas, impostas pela Constituição Federal, parecem cada vez mais distantes da realidade do País. Impessoalidade, eficiência, transparência – tudo isso se mostra como simples ficção aos brasileiros que acompanham diariamente os noticiários. Descontando algum sensacionalismo e um tanto de parcialidade política que se pode atribuir à imprensa nacional, o que resta é o sentimento de que a corrupção permeia grande parte da administração pública, que os recursos públicos deveriam ser mais bem aplicados pelos gestores e que o Estado Democrático vem mesmo passando por um momento crítico – percebe-se uma certa “desarmonia” entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, cujas ações muitas vezes divergem de suas funções e prerrogativas constitucionais.

Diante desse cenário, vê-se que é preciso efetivar e ampliar o alcance dos mecanismos de controle sobre a administração pública, uma vez que a gestão responsável da coisa pública é dever dos detentores do poder e direito de todos. Nesse sentido, é certo que compete ao Poder Legislativo a tarefa de fiscalizar e controlar os atos do Executivo, mas é importante que também a sociedade compreenda o funcionamento do Estado e se organize

para monitorar a atividade administrativa, pois a opinião pública e a ação organizada de cidadãos efetivamente implicam mudanças nos rumos das ações estatais. O interesse público determina que a atividade administrativa seja pautada por padrões éticos e de eficiência, mas esses resultados precisam ser apreensíveis pela população, e é nesse ponto que resta patente a importância do engajamento do serviço público para esse fim.

A eficiência administrativa, esse princípio tão caro para o Estado, também é responsabilidade dos servidores públicos, que têm o dever de construir instituições sólidas e lhes garantir o cumprimento de suas funções típicas. No caso do Poder Legislativo, a burocracia exerce relevante papel para que as atividades legislativa e fiscalizadora sejam executadas plenamente, porquanto cabe ao corpo funcional garantir que os parlamentares estejam bem assessorados quanto ao devido processo legislativo, ao conteúdo temático das matérias em tramitação e às mais diversas questões em debate. Mais que isso, compete às assessorias técnicas refletir sobre o Poder Legislativo na contemporaneidade e assegurar uma estrutura institucional que corresponda aos interesses da sociedade e ofereça os recursos necessários para que os parlamentares desempenhem suas atribuições, tendo em vista um Estado em que se respeitem os princípios da administração pública. Este trabalho pretende apresentar como a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) vem caminhando nesse sentido.

2. BREVES NOTAS SOBRE O CONTROLE PARLAMENTAR

A Constituição Federal de 1988, adotando o princípio da separação dos Poderes, prescreve expressamente a independência e a harmonia entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, ressalvados os mecanismos de controle recíproco. Esses mecanismos, apresentados por Montesquieu como um sistema de freios e contrapesos, pressupõem a limitação do poder pelo poder, sendo fundamentais às democracias modernas, pois têm como escopo estabelecer um equilíbrio entre as funções estruturantes do Estado e evitar arbitrariedades decorrentes da concentração de poder. Conforme a tripartição clássica das competências estatais, atribui-se precipuamente ao Poder Legislativo, além da atividade legislativa, o exercício de fiscalização e controle dos atos da administração pública. Com efeito, a Constituição Federal prevê, entre as atribuições do Congresso Nacional (art. 49, inciso X): “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta” (BRASIL, 1988).

No exercício de sua função típica de controle, cabe ao Legislativo impor que a administração pública exerça suas atribuições de modo transparente e sem arbitrariedades, exigindo a correção de eventuais desvios que levem à violação de direitos individuais ou do interesse público. O controle parlamentar deve ultrapassar os limites legais dos atos administrativos, mas vasculhar, também, a conveniência e a oportunidade de sua execução, sempre levando em consideração quais são os resultados esperados, a fim de induzir à melhoria da gestão pública. Sem dúvida, o efetivo funcionamento dos mecanismos de

controle é imprescindível para que a administração pública corresponda aos interesses da população, no caminho da moralidade, da legalidade, da eficiência e do correto uso de recursos públicos.

Entretanto, sabemos que o controle parlamentar ainda representa um desafio para as casas legislativas, tendo em vista o volume e a complexidade dos atos administrativos a fiscalizar, que abrangem todo o universo da gestão governamental, e, muitas vezes, o perceptível desinteresse político na realização concreta e eficaz da vigilância.

A multiplicidade de demandas inerentes à função de representação, além da necessidade de se concentrarem nos aspectos estratégicos de liderança política, acarreta o risco de os parlamentares priorizarem seus esforços para a resolução de casos pontuais e urgentes, que atraem atenção popular a curto prazo, em detrimento de questões de mais longo prazo e problemas de maior repercussão coletiva, mas sem bastante visibilidade imediata. Além disso, sabe-se que a possibilidade de o Poder Executivo determinar, por via da ascendência sobre os partidos, a atuação subordinada dos membros do Legislativo também reflete diretamente na omissão legislativa em controlar os atos da administração pública (BITTENCOURT, 2009). Embora a separação dos Poderes permaneça como um dogma constitucional destinado a garantir a democracia e as liberdades individuais, essa teoria nem sempre é o suficiente para impedir a concentração de poderes pelo Executivo e o distanciamento entre a sociedade e o Estado.

Em Minas Gerais, o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado (MINAS GERAIS, 2016) reproduz os principais instrumentos de controle parlamentar previstos nas Constituições Federal (BRASIL, 1988) e Estadual (MINAS GERAIS, 1989), atribuindo principalmente às comissões parlamentares o exercício de fiscalização e

controle de atos da administração pública, de maneira que cabe a elas, entre outras atribuições:

- a) realizar inquérito;
- b) receber representação de qualquer pessoa contra ato ou omissão de autoridade ou entidade pública, bem como realizar audiências públicas e visitas;
- c) convocar autoridades para prestar informações ou solicitá-las por escrito, por intermédio da Mesa;
- d) apreciar plano de desenvolvimento e programa de obras do Estado e exercer a fiscalização dos recursos estaduais neles alocados;
- e) exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das unidades administrativas dos Poderes do Estado, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, das entidades da administração indireta, inclusive das fundações e das sociedades instituídas e mantidas pelo Estado, e das empresas de cujo capital social ele participe, podendo solicitar o auxílio do Tribunal de Contas;
- f) propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem da competência regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo projeto de resolução; e
- g) acompanhar e avaliar a execução das políticas públicas no Estado.

Pode-se constatar que na Assembleia Legislativa de Minas Gerais os tradicionais instrumentos de controle externo não têm alcançado satisfatoriamente o fim para o qual foram previstos. Citem-se, como exemplo, as comissões parlamentares de inquérito, a convocação de secretários de Estado e outras autoridades para prestar informações

e os pedidos escritos de informações a autoridades estaduais.

Com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, a comissão parlamentar de inquérito apura fatos determinados, podendo, entre outras medidas, convocar pessoas para depor, ouvir testemunhas, requisitar documentos e determinar diligências. A ação dessas comissões permite uma rápida e profunda geração de informações e, mesmo que seus resultados devam ser em grande parte submetidos a outros órgãos, o principal fator de pressão das comissões parlamentares de inquérito é o peso da opinião pública em reação aos dados por elas levantados e sistematizados (BITTENCOURT, 2009). Contudo, verifica-se que nos últimos dez anos, ou seja, nas últimas três legislaturas, apenas uma comissão parlamentar de inquérito foi constituída na ALMG, a CPI da Telefonia, que realizou suas atividades entre 14 de junho de 2013 e 19 de fevereiro de 2014.

Quanto às convocações de secretários de Estado e outras autoridades para prestarem informações sobre assuntos previamente determinados inerentes a suas atribuições, observa-se que se trata de um processo delicado, permeado por negociações político-partidárias, que, na maioria dos casos, não parece passar de mera formalidade (BITTENCOURT, 2009). Ressalta-se, ainda, que o não comparecimento das autoridades não tem ensejado na prática qualquer sanção, o que reforça a ideia de ineficiência do instituto.

Os pedidos escritos de informações a autoridades estaduais, por sua vez, dependem de parecer da Mesa da Assembleia para que possam ser apreciados. O que ocorre, bastante frequentemente, é que os pareceres sequer são emitidos, provavelmente por um juízo político, e isso

inviabiliza a inclusão em pauta e a consequente apreciação dessas proposições pelo Plenário da Assembleia. Além disso, ainda que haja no Regimento Interno a previsão de que esses requerimentos possam ser reiterados se as informações não forem recebidas em 30 dias ou forem insuficientes, esse é um expediente pouco utilizado pelo Parlamento mineiro.

3. A ABERTURA DA ALMG PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O CONTROLE SOCIAL SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar de uma certa descrença quanto à eficácia da fiscalização exercida pelo Poder Legislativo sobre a administração pública e a escassez de resultados dessa atuação, nota-se que cada vez mais a sociedade exige mais transparência e participação nos sistemas de monitoramento da administração pública e de tomada de decisão. Conforme Odete Medauar, insere-se no âmbito do controle social (MEDAUAR, 2014, p. 186):

[...] as atuações do cidadão, isolado ou mediante associações, referentes a decisões já tomadas e a decisões em via de adoção, com o intuito de verificar ou provocar a verificação da sua legalidade, moralidade, impessoalidade, economicidade, conveniência e oportunidade etc. Os mecanismos de controle social permitem por si só que a Administração corrija ou evite inadequações nos seus atos ou omissões, e também suscitam a atuação dos órgãos de controle.

Nesse aspecto, é preciso destacar os avanços da ALMG, que desempenha relevante papel no controle social sobre as políticas públicas do Estado. A abertura para a

participação popular é, sem dúvida, uma alternativa de propiciar o maior engajamento da sociedade na esfera pública e ampliar o alcance do controle parlamentar.

Com efeito, as comissões parlamentares realizam audiências e debates públicos para discutir diversos temas de relevante interesse para a sociedade e para o Estado, na maioria das vezes problemas relacionados à gestão e à execução das políticas públicas estaduais. Nesses eventos, reúnem-se parlamentares, autoridades da área e interessados, e o tema em questão pode ser amplamente discutido ou esclarecido, sendo que, em momento oportuno, a palavra é franqueada ao público presente. Além de se inteirar melhor acerca das diferentes correntes de opinião sobre o problema, a sociedade tem a oportunidade, inclusive, de apresentar propostas e soluções aos parlamentares ou diretamente às autoridades responsáveis. Tomando conhecimento das reclamações e demandas vocalizadas pela população do Estado, o Legislativo tem um expressivo recurso para avaliar a entrega de bens e serviços públicos.

Na 17.^a Legislatura, as comissões realizaram 1.042 audiências públicas e 37 debates públicos, sendo que 331 dessas reuniões foram realizadas no interior do Estado de Minas Gerais. Esses números demonstram o quanto as comissões parlamentares dedicam-se à realização de eventos que ensejam a discussão sobre os mais variados temas, propiciando a interlocução entre a sociedade e o Estado e, com isso, muitas oportunidades para a supervisão da atividade administrativa.

O processo participativo de discussão orçamentária na ALMG é outro interessante exemplo de controle sobre as políticas públicas do Estado, devido à sua periodicidade e pelo fato de abranger praticamente a totalidade dos programas governamentais.

Desde 2003, com a instituição da Comissão de Participação Popular, a ALMG realiza anualmente audiências públicas para discutir o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) com a sociedade, ocasião em que são apresentados os resultados das políticas públicas estaduais. Esses resultados são comparados aos objetivos previstos nas referidas leis. As audiências são excelente oportunidade para parlamentares e sociedade compreenderem melhor as políticas públicas, acompanharem sua implementação e monitorarem sua execução.

Habitualmente esses eventos são precedidos de cursos sobre o ciclo de políticas públicas e as leis orçamentárias, o que favorece o entendimento pela sociedade dos programas e ações governamentais, da sistemática de alocação de recursos públicos e da execução de despesas. Os cursos também simplificam a compreensão desses temas, os quais inicialmente podem parecer demasiadamente complexos para o público em geral. Devidamente informados, os participantes dessas audiências públicas podem apresentar sugestões de alterações das leis orçamentárias em discussão que, quando acolhidas pela Comissão de Participação Popular, acabam resultando em requerimentos de providências ou informações, novos projetos de lei ou, ainda, emendas ao Plano Plurianual de Ação Governamental e à Lei Orçamentária Anual.

Conforme dados da Consultoria Temática da ALMG, entre 2003 e 2014 foram apresentadas 1.553 propostas de ação legislativa originárias das sugestões populares suscitadas nas audiências públicas de discussão do PPAG e, a partir delas, houve a aprovação de 591 emendas populares aos Planos Plurianuais de Ação Governamental e 523 emendas populares às leis orçamentárias anuais, o que mobilizou o

total de 162,79 milhões de reais. Por um lado, percebe-se, com isso, o quanto esses canais de comunicação entre a Assembleia e a sociedade são válidos para materializar em resultados objetivos a participação popular, à medida que os cidadãos adquirem mais clareza sobre as políticas públicas e têm a oportunidade de interferir efetivamente no planejamento do Estado. Por outro lado, esse processo também fortalece a representação política exercida pelos deputados, o que parece ser algo essencial para a legitimação do Poder Legislativo.

4. O PAPEL DAS ASSESSORIAS TÉCNICO- -INSTITUCIONAIS NO APRIMORAMENTO DO CONTROLE PARLAMENTAR

Há que se ressaltar, entretanto, que as oportunidades de interlocução com a sociedade ainda precisam ser mais bem aproveitadas pela ALMG, pois, mesmo que participação popular propicie ou facilite o controle, nem sempre reveste as ações parlamentares de cunho verificador (MEDAUAR, 2014). O excesso de informações dispersas pode tornar toda a massa de dados irrelevante: mesmo que a disponibilidade de dados seja garantida, o suporte à decisão envolve sua seleção e sistematização para que se tornem informação relevante e abordável dentro do processo legislativo (BITTENCOURT, 2009).

Diante da complexidade dos problemas de gestão governamental e da natureza política inerente à atividade parlamentar, percebe-se claramente a necessidade de as assessorias técnicas estarem aptas a facilitar o exercício da função fiscalizadora do Legislativo, uma vez que cabe ao serviço público garantir o pleno desempenho institucional.

Sobre a importância da organização administrativa para a melhoria do desempenho das instituições, cite-se Daniel Luiz de Souza em seu trabalho sobre planejamento estratégico em organizações públicas:

Papel fundamental atribuído às organizações públicas no mundo moderno é a de ampliar de forma sistêmica e integrada as oportunidades dos cidadãos. O Estado tem o dever de estimular o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público para que sejam criadas as condições necessárias ao atendimento crescente das demandas sociais. Para cumprir bem sua função, a administração pública – órgãos e entidades – deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a atuar com eficiência, eficácia e efetividade em benefício da sociedade. Assim, para atuar de forma positiva em favor da sociedade, é necessária a adoção de ferramentas que orientem a administração na melhoria de seu desempenho. A elaboração de um plano estratégico tem como objetivo principal fornecer direcionamento comum a ser seguido por toda a organização, identificando responsabilidades, garantindo alinhamento e oferecendo meios para medição do sucesso da estratégia de modo focado, visando o alcance dos objetivos institucionais e a maximização dos resultados (SOUZA, 2010, p. 10).

Nesse sentido, atuando na perspectiva dos interesses da sociedade e da obtenção de melhores resultados, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais elaborou, em 2010, seu Direcionamento Estratégico, fundamentado em compromissos e objetivos a serem cumpridos no período 2010-2020. Foram instituídos mecanismos para a continuidade do processo de implementação ao longo desta década, de maneira que, a cada dois anos, as novas Mesas definam as prioridades do respectivo biênio. Iniciativa inédita de uma casa legislativa no Brasil,

o Direcionamento Estratégico, formalizado por meio de Resolução n.º 5.334, de 2010 (MINAS GERAIS, 2010a), significa um salto de qualidade no papel institucional da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, uma vez que se projeta para alcançar a visão de futuro planejada para 2020, qual seja, a de “ser reconhecido como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor” e de firmar-se como ator relevante no desenvolvimento do Estado (MINAS GERAIS, 2016a). Com efeito, um dos objetivos finalísticos estabelecidos foi o de “fiscalizar os órgãos e entidades da administração pública e avaliar as políticas públicas, com base em resultados”.

Os objetivos estratégicos finalísticos e estratégicos organizacionais traduzem os resultados prioritários que devem ser alcançados e têm a finalidade de viabilizar visão de futuro e os compromissos estabelecidos até 2020. Os objetivos estratégicos, por sua vez, desdobram-se em linhas de ação, compostas de iniciativas relevantes que indicam como a Assembleia pretende alcançar cada objetivo e que são o grande fio condutor das transformações desejadas.

Entre várias ações do Direcionamento Estratégico voltadas para aprimorar o exercício do controle parlamentar, duas merecem destaque neste trabalho, porquanto representam o empenho das assessorias técnico-institucionais em sedimentar a base de conhecimento dentro do Parlamento, de modo que deputados estaduais possam intervir no processo decisório em tempo hábil e devidamente informados: a) o Monitoramento de Requerimentos e b) o *site* Políticas Pública ao Seu Alcance (MINAS GERAIS, 2016b). Ambos projetos viabilizam a oferta aos parlamentares de informações e dados previamente trabalhados, de modo que possam ser

facilmente acessados, compreendidos e utilizados no melhor desempenho das funções dos deputados.

a) Monitoramento de Requerimentos: monitoramento de proposições extremamente importantes para o processo legislativo mineiro. É por meio de requerimentos que os deputados solicitam, por exemplo, a realização de audiências e debates públicos em comissões, eventos que aproximam o Legislativo da sociedade e viabilizam a participação popular e o consequente controle social. Além disso, após ouvir as demandas do público presente, frequentemente os deputados apresentam requerimentos de informações ou providências a diversas autoridades, motivo pelo qual pode-se afirmar que, na maioria dos casos, essas proposições são o principal resultado prático e imediato dos eventos realizados pelas comissões.

Não obstante, até 2010, por mais numerosos e oportunos que fossem os requerimentos, a simples propositura deles pelas comissões pouco acrescentava para o efetivo controle parlamentar sobre a administração pública, pois não era possível acompanhar sistematicamente sua tramitação, suas respostas (ou a ausência delas) e seus desdobramentos.

O controle da tramitação desses requerimentos, do envio aos respectivos destinatários e do monitoramento de resposta era absurdamente precário, quando não inexistente. Isso porque os requerimentos apresentados em comissões não eram cadastrados em sistemas de dados informatizados, nem tampouco disponibilizados para consulta no Portal da ALMG. Assim, dificilmente os interessados poderiam ter conhecimento sobre a situação dos requerimentos de informações e providências decorrentes de uma audiência pública e sobre suas eventuais respostas.

Por isso, logo na primeira carteira de projetos do Direcionamento Estratégico (2009-2010), foi apresentado o projeto Monitoramento de Requerimentos (MONITORAMENTO ..., [s.d.]), cujo escopo era implementar uma sistemática de cadastro e monitoramento dos requerimentos das comissões e de acompanhamento de suas respostas e desdobramentos, o que possibilitaria avaliar a efetividade desse importante mecanismo de atuação parlamentar.

O projeto foi finalizado em 2011 e atualmente pode-se monitorar cada etapa da tramitação dos requerimentos. O Sistema de Reuniões de Comissões (SRC), principal ferramenta de trabalho das comissões na ALMG, foi aprimorado e permite identificar quais requerimentos originaram-se de cada evento realizado, a data em que foram protocolados em Plenário, se foram aprovados ou não, a data na qual o ofício foi expedido ao respectivo destinatário do pedido de providências ou informações e, finalmente, se houve resposta.

Atualmente, a Consultoria Temática da Casa procede a uma análise das correspondências recebidas, a fim de avaliar se a informação obtida em resposta aos requerimentos de comissão é ou não satisfatória. As análises são consolidadas e encaminhadas mensalmente aos membros das comissões autoras dos requerimentos, de maneira que os parlamentares têm, então, a oportunidade de conhecer de maneira sistematizada os resultados de suas audiências públicas ou de sua atuação relativa a outras questões passíveis de controle.

Para a sociedade, o projeto também representa um grande avanço, pois foi conferida ao cidadão a possibilidade de acompanhar a tramitação dos requerimentos pelo Portal da Assembleia, bem como acessar suas respectivas

respostas, que são digitalizadas e disponibilizadas integralmente (TRAMITAÇÃO...[s.d.]). O monitoramento de requerimentos atribui contornos profissionais às comissões parlamentares, conferindo transparência às suas ações e implementando inúmeras possibilidades de controle.

b) Portal de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas: na segunda carteira do Direcionamento Estratégico (2011-2012), foi apresentado o projeto do *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, com o objetivo de fornecer informações relevantes, sintéticas e atualizadas sobre a eficácia e os benefícios das políticas públicas estaduais e ampliar a participação popular em sua formulação, em seu monitoramento e em sua avaliação, considerando que proporcionar a compreensão desse conjunto de informações era fundamental para aprimorar a atuação da Assembleia de Minas nas etapas de formação das políticas públicas (PORTAL... [s.d.]

O *site* foi lançado em 2013, e nele estão publicadas diversas informações sobre as políticas públicas, como textos que explicam o escopo de cada política, de sua estrutura organizacional e de gestão e de financiamento; a legislação básica; o monitoramento físico e financeiro das ações do planejamento do Estado de Minas Gerais que operacionalizam as políticas públicas; além de dados e indicadores. O *site* sistematiza, ainda, informações sobre atuação da Assembleia de Minas no âmbito de cada política pública, como, por exemplo, proposições legislativas em tramitação relacionadas ao tema; requerimentos aprovados nas comissões, para o encaminhamento de pedidos de providências ou de informações a órgãos e entidades da administração pública; e eventos realizados pelas comissões.

Os dados de monitoramento são provenientes de sistemas geridos pelo Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e são recebidos e carregados em bases de dados da Assembleia Legislativa bimestralmente, de forma automática. A partir deles, é possível monitorar a execução física e financeira das ações que materializam as políticas públicas executadas pelo Estado de Minas Gerais. Diferentes aspectos das políticas públicas são evidenciados através de mapas, gráficos ou tabelas, a partir de dados e indicadores de fontes diversas, tais como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Fundação João Pinheiro (FJP), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), entre outros.

Por tratar, organizar e analisar as informações sobre as políticas públicas estaduais de forma clara e completa, tornando-as acessíveis, o *site* é um importante facilitador para a sociedade e para os parlamentares mineiros exercerem seu papel fiscalizador, tendo em vista que a capacidade de informação e análise é crítica para o desempenho das funções parlamentares, devido à enorme massa de dados brutos que envolve os orçamentos públicos em qualquer ente governamental. Desincumbir os deputados da busca e da análise de informações brutas, de modo a proporcionar-lhes dados objetivos e direcionados para avaliação da gestão pública, é, sem dúvida, uma via para ampliar o exercício e a efetividade do controle parlamentar sobre a administração pública.

Iniciativas fundamentais como a implementação do monitoramento dos requerimentos das comissões parlamentares e o tratamento de informações sobre as políticas públicas do Estado têm o condão de aperfeiçoar os trabalhos do Legislativo e aproximá-lo das expectativas da sociedade. Percebe-se, pois, que o planejamento estratégico da Assembleia Legislativa de Minas Gerais

aponta para uma iniciativa acertada, pois evidencia que a atividade-fim de fiscalizar deve ser efetivada e, principalmente, deve ter como foco os resultados esperados da administração pública.

5. CONCLUSÃO

Embora fundamental e inescusável, o controle do Poder Legislativo sobre a administração pública ainda apresenta dificuldades, não obstante esteja na base da ideia de separação de Poderes enunciada pela Constituição Federal. Por um lado, a atividade estatal é atualmente bastante complexa e, por isso, mas também por razões políticas, muitas vezes os parlamentares priorizam outras atividades em detrimento do controle dos atos do Executivo. Por outro lado, observa-se que cada vez mais os cidadãos passam a exigir melhores serviços, respeito à cidadania e mais transparência, honestidade, economicidade e efetividade no uso dos recursos públicos. A sociedade espera que a administração pública aja conforme os princípios da moralidade e da eficiência, mas constata-se que nem sempre a população consegue compreender e acompanhar as engrenagens da administração pública. Com efeito, a efetividade da fiscalização depende em grande parte do acesso à informação.

Nesse aspecto, assume papel fundamental a busca pelo aperfeiçoamento e pela profissionalização da administração pública, bem como pela transparência de suas ações, na medida em que se atribui às organizações públicas a tarefa de ampliar, de forma sistêmica e integrada, as oportunidades dos cidadãos. O Estado tem o dever de estimular o desenvolvimento e a incorporação de novas tecnologias e inovações no setor público para que

sejam criadas as condições necessárias ao atendimento das demandas sociais. Os parlamentares, por sua vez, não podem prescindir do conhecimento substantivo sobre a variedade de temas que compõem a agenda parlamentar e, por isso, faz-se essencial uma estrutura de apoio técnico-institucional que lhes ofereça subsídios acerca dos fatos levados à sua atenção.

A crescente abertura para a participação popular e iniciativas como o planejamento estratégico de suas ações, com foco em resultados, demonstram que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais parece ter encontrado uma saída para aproximar-se de sua missão constitucional. Ainda que a intenção imediata dos parlamentares nem sempre seja o exercício do controle, não há dúvida de que os espaços de interação com a sociedade são importantes para a participação de questões relevantes para o Estado e, além disso, para o fortalecimento de uma cultura de supervisão e monitoramento da coisa pública. No entanto, estamos nos aproximando de 2020 e, infelizmente, a ALMG parece estar um tanto distante da visão de futuro projetada em 2010, no Direcionamento Estratégico 2010-2020, qual seja, a de “ser reconhecida como o poder do cidadão na construção de uma sociedade melhor”.

O que se percebe é que a instituição avança, mas bastante lentamente, principalmente em relação às expectativas da sociedade. A despeito de projetos como o Monitoramento de Requerimentos, o *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance e outros tantos concluídos ou em andamento desde 2010, o objetivo estratégico de “fiscalizar os órgãos e entidades da administração pública e avaliar as políticas públicas, com base em resultados”, ainda não foi satisfatoriamente alcançado. Não basta que dados e informações sobre a ação governamental estejam facilmente acessíveis aos deputados e à sociedade, é preciso fortalecer o

Parlamento. É necessário que esses dados e informações sejam de fato apreendidos com a intenção de controle, a fim de sanar eventuais lesões ao interesse público e induzir à melhoria da gestão pública. Resta a impressão de que ainda há muito trabalho a ser feito.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLEIA de Minas: poder e voz do cidadão: [portal]. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [s.d.a]. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

ASSEMBLEIA 2020: direcionamento estratégico: mapa estratégico. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [s.d.b]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/a_assembleia/direcionamento_estrategico/mapa_estrategico.html>. Acesso em: 14 ago. 2016.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. *O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento: elementos para um marco conceitual*. Brasília: Senado Federal, Centro de Estudos de Consultoria do Senado Federal, 2009. (Textos para discussão, 57). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-57-o-controle-e-a-construcao-de-capacidade-tecnica-institucional-no-parlamento-elementos-para-um-marco-conceitual>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 14 ago. 2016.

FÁTIMA, Thaís. A importância do planejamento estratégico na área pública. *Administradores*, 7 maio 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/a-importancia-do-planejamento-estrategico-na-area-publica/63346/>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MEDAUAR, Odete. *Controle da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Direcionamento estratégico*: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2010/2020. Belo Horizonte: 2010a. 39 p. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/a_assembleia/direcionamento_estrategico/Downloads/pdfs/direcionamento_estrategico_2010-2020.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Regimento interno da Assembleia Legislativa*: atualização multivigente até a Resolução da ALMG n.º 5.511, de 1.º de dezembro de 2015. Belo Horizonte: 2016a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/regimento_interno_multivigente.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Resolução n.º 5.334, de 15 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Direcionamento Estratégico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 16 jul. 2010b. Diário do Legislativo, p. 58, c. 3. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5334&comp=&ano=2010>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*. 16. ed. Atualizada e

acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n.ºs 1 a 94. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MONITORAMENTO de requerimentos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [s.d.]. (Assembleia 2020 – Direcionamento Estratégico. Biênio 2009-2010). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/a_assembleia/direcionamento_estrategico/projetos_2009_2010/monitoramento_requerimentos.html>. Acesso em: 14 ago. 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*: parte introdutória, parte geral e parte especial. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

POLÍTICAS públicas ao seu alcance. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2016. Disponível em: <<http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

PORTAL de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [s.d.]. (Assembleia 2020 – Direcionamento Estratégico – Biênio 2011-2012). Disponível em: <http://www.almg.gov.br/a_assembleia/direcionamento_estrategico/projetos_2011-2012/portal_monitoramento.html>. Acesso em: 14 ago. 2016.

SOUZA, Daniel Luiz de. *Planejamento estratégico em organizações públicas*: planejamento de longo prazo em organizações públicas com a utilização do balanced scorecard e de cenários prospectivos. 2010. 73f. Monografia (Graduação em Planejamento Estratégico)

– Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Planejamento Estratégico, Universidade Gama Filho, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2507576.PDF>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

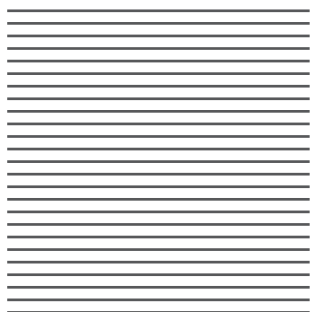
TRAMITAÇÃO de projetos. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [s.d.]. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html>. Acesso em: 14 ago. 2016.



LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO NA REFORMA POLÍTICA: DIVERGÊNCIAS SOBRE A CLÁUSULA DE BARREIRA

Sérgio Pompeu de Freitas Campos*

* Consultor da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.



1. INTRODUÇÃO

Há um argumento relevante no debate sobre a reforma política¹ segundo o qual o excesso de partidos políticos², especialmente de pequenos partidos, com baixa representatividade na Câmara dos Deputados (e da sociedade), prejudica a governabilidade do País, na medida em que afeta a estabilidade do sistema político.³

Observa-se, também, que as principais crises no governo federal brasileiro no século corrente, decorrentes de propalados escândalos de corrupção, têm relação com o financiamento de partidos políticos.

Precisamos mesmo refletir sobre o sistema partidário brasileiro. E, se voltarmos um pouco no tempo, veremos que o legislador federal, muitas vezes acusado de omissão em matéria de reforma política, tentou avançar nesse

- 1 A expressão “reforma política” tem sido utilizada há muitos anos no Brasil para designar, mais especificamente, propostas de reformas nos sistemas eleitoral e partidário. Confira-se, por exemplo: MULHOLLAND, T. (Org.) et al. *Reforma política em questão*. Brasília: Ed. UnB, 2008. Confira-se, também, o Relatório da Comissão Especial da Reforma Política, que funcionou na Câmara dos Deputados entre 2011 e 2012 (BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Especial Destinada a Efetuar Estudo e Apresentar Propostas em Relação à Reforma Política. *Relatório*. Brasília: 2012.).
- 2 Há, atualmente, 35 partidos políticos em funcionamento no Brasil, dos quais 26 têm representação na Câmara dos Deputados.
- 3 Confira-se, por exemplo: DULCI, O. S. Representatividade e governabilidade no Legislativo: o controle da fragmentação partidária. In: IANONI, M. (Org.). *Reforma política democrática: temas, atores e desafios*. 1. ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 194-202.

particular desde a década de 1990, quando estabeleceu espécies de cláusulas de barreira na legislação eleitoral e partidária.

Mas teve início, então, uma série de divergências entre os Poderes Legislativo e Judiciário, referentes à interpretação constitucional, sobretudo dos princípios da liberdade de criação de partidos políticos e do pluripartidarismo.

Cumpra indagar, todavia, sobre o custo dessas divergências para a segurança jurídica, necessária ao salutar funcionamento do sistema político.

2. CLÁUSULA DE BARREIRA

A chamada cláusula de barreira consiste na determinação de parâmetro mínimo de representatividade, normalmente expresso em percentual de votos nas eleições para o Legislativo, como condição para o exercício de prerrogativas dos partidos políticos.⁴

A importância do tema decorre do papel fundamental dos partidos em sistemas políticos como o brasileiro, caracterizado como uma democracia representativa em

4 CASTRO, M. M. M. de. Cláusula de barreira. In: ANASTASIA, F.; AVRITZER, L. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 188-191; FLEISCHER, D. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULLHOLLAND, T. (Org.) et al., op. cit., p. 163-190.

que a filiação partidária é condição de elegibilidade, nos termos dos arts. 1º e 14 da Constituição da República.⁵

Mas, diferentemente de constituições anteriores, que disciplinaram a cláusula de barreira⁶, a Constituição de 1988 remeteu a matéria à legislação ordinária:

5 “Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. [...]

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: [...]

§ 3º – São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I – a nacionalidade brasileira;

II – o pleno exercício dos direitos políticos;

III – o alistamento eleitoral;

IV – o domicílio eleitoral na circunscrição;

V – a filiação partidária; [...].”

6 No século passado, a Constituição de 1967 foi a primeira a tratar da matéria, nos seguintes termos: “Art. 149 – A organização, o funcionamento e a extinção dos Partidos Políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] VII – exigência de dez por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos em dois terços dos Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles, bem assim dez por cento de Deputados, em, pelo menos, um terço dos Estados, e dez por cento de Senadores;”.

A Emenda nº 1/69, que deu nova redação a essa Constituição, atenuou esses requisitos: “Art. 152 – A organização, o funcionamento e a extinção dos partidos políticos serão regulados em lei federal, observados os seguintes princípios: [...] VII – exigência de cinco por cento do eleitorado que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, em sete Estados, com o mínimo de sete por cento em cada um deles;”.

O dispositivo foi posteriormente alterado pela Emenda nº 11/78 – “Art. 152 – [...] § 2º – O funcionamento dos partidos políticos deverá atender às seguintes exigências: I – filiação ao partido de, pelo menos, 10% (dez por cento) de representantes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal que tenham, como fundadores, assinado seus atos constitutivos; ou II – apoio, expresso em votos, de 5% (cinco por cento) do eleitorado, que haja votado na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, distribuídos, pelo menos, por nove Estados, com o mínimo de 3% (três por cento) em cada um deles; [...] § 3º – Não terá direito a representação o partido que obtiver votações inferiores aos percentuais fixados no item II do parágrafo anterior, hipótese em que serão consideradas nulas.” – e pela Emenda nº 25/85 – “Art. 152 – [...] § 1º – Não terá direito a representação no Senado Federal e na Câmara dos Deputados o partido que não obtiver o apoio, expresso em votos, de 3% (três por cento) do eleitorado, apurados em eleição geral para a Câmara dos Deputados e distribuídos em, pelo menos, 5 (cinco) Estados, com o mínimo de 2% (dois por cento) do eleitorado de cada um deles. § – 2º Os eleitos por partidos que não obtiverem os percentuais exigidos pelo parágrafo anterior terão seus mandatos preservados, desde que optem, no prazo de 60 (sessenta) dias, por qualquer dos partidos remanescentes.”.

Art. 17 – É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

I – caráter nacional;

II – proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes;

III – prestação de contas à Justiça Eleitoral;

IV – funcionamento parlamentar de acordo com a lei. [...]

§ 3º – Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. [...].⁷

2.1 Cláusula de barreira nas eleições de 1994

A Lei nº 8.713/93, que “estabelece normas para as eleições de 3 de outubro de 1994”, definiu, então, espécies de cláusulas de barreira para os partidos participarem dessas eleições, especialmente daquelas regidas pelo sistema majoritário:

Art. 5º – Poderá participar das eleições previstas nesta lei o partido que, até 3 de outubro de 1993, tenha obtido, junto ao Tribunal Superior Eleitoral, registro definitivo ou provisório, desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta lei.

§ 1º – Só poderá registrar candidato próprio à eleição para Presidente e Vice-Presidente da República:

I – o partido que tenha obtido, pelo menos, cinco por cento dos votos apurados na eleição de 1990 para a Câmara dos Deputados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados; ou

7 BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

II – o partido que conte, na data da publicação desta lei, com representantes titulares na Câmara dos Deputados em número equivalente a, no mínimo, três por cento da composição da Casa, desprezada a fração resultante desse percentual; ou

III – coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha condição prevista em um dos incisos anteriores, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.

§ 2º – Só poderá registrar candidatos a Senador, Governador e Vice-Governador:

I – o partido que tenha atendido a uma das condições indicadas nos incisos I e II do parágrafo anterior; ou

II – o partido que, organizado na circunscrição, tenha obtido na eleição de 1990 para a respectiva Assembléia ou Câmara Legislativa três por cento dos votos apurados, excluídos os brancos e nulos; ou

III – coligação integrada por, pelo menos, um partido que preencha uma das condições previstas nos incisos I e II deste parágrafo, ou por partidos que, somados, atendam às mesmas condições.⁸

2.1.1 Inconstitucionalidade da cláusula de barreira nas eleições de 1994

Imediatamente após a edição dessa lei, porém, ainda em outubro de 1993, o Partido da Reedificação da Ordem Nacional questionou essas restrições perante o Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 958.⁹

Inicialmente, o Tribunal, por maioria, indeferiu o pedido de suspensão cautelar das disposições impugnadas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LIMINAR
– ARTIGO 5º DA LEI N. 8.713/93 – ELEIÇÕES DE 1994

8 BRASIL. Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993.

9 Na sequência, o Partido Social Cristão apresentou a ADI nº 966, com o mesmo objeto.

– PARTIDOS – REGISTRO DE CANDIDATO. O DEFERIMENTO DE LIMINAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PRESSUPÕE A RELEVÂNCIA DO PEDIDO, ASSENTADO ESTE PREDICADO NO SINAL DO BOM DIREITO E NO RISCO DE MANTER-SE COM PLENA EFICÁCIA A NORMA ATACADA. NA DICÇÃO DA ILUSTRADA MAIORIA, ISTO NÃO OCORRE QUANTO AO ARTIGO 5º DA LEI N. 8.713/93, NO QUE IMPLICOU RESTRIÇÃO AOS PARTIDOS RELATIVAMENTE AO REGISTRO DE CANDIDATOS, CONSIDERADA A REPRESENTATIVIDADE. RESSALVA DO ENTENDIMENTO PESSOAL, TENDO EM CONTA A AUSÊNCIA DE DESLOCAMENTO DA REDAÇÃO DO ACÓRDÃO NO CASO DE O RELATOR HAVER FORMADO NA CORRENTE MINORITÁRIA.

Decisão

Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu o requerimento de medida cautelar, vencidos os Ministros Relator e Celso de Mello, que a deferiam, para suspender, até a decisão final da ação, a eficácia do art. 5º da Lei n. 8.713, de 01.10.93. [...].¹⁰

Posteriormente, contudo, no julgamento definitivo da ação, também por maioria, o STF declarou inconstitucionais os §§ 1º e 2º do art. 5º da Lei nº 8.713/93. Manteve, assim, para participação nas eleições gerais de 1994, apenas as exigências referentes ao registro do partido político a, pelo menos, um ano das eleições e, no caso de registro provisório, a alguma representação na Câmara dos Deputados:

PARTIDOS POLÍTICOS – INDICAÇÃO DE CANDIDATOS – PRESSUPOSTOS – INCONSTITUCIONALIDADE. EXSURGEM CONFLITANTES COM A CONSTITUIÇÃO FEDERAL OS PRECEITOS DOS PARS. 1º E 2º DO ARTIGO 5º DA LEI N. 8.713/93, NO QUE VINCULARAM A INDICAÇÃO DE CANDIDATOS A PRESIDENTE E VICE-PRESIDENTE DA REPÚBLICA, GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR E SE-

10 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade (Med. liminar) – 958. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 20 out. 1993. Publicação: 25 ago. 1995.

NADOR A CERTO DESEMPENHO DO PARTIDO POLÍTICO NO PLEITO QUE A ANTECEDEU E, PORTANTO, DADOS FÁTICOS CONHECIDOS. A CARTA DE 1988 NÃO REPE TIU A RESTRIÇÃO CONTIDA NO ARTIGO 152 DA PRE TÉRITA, RECONHECENDO, ASSIM, A REPRESENTAÇÃO DOS DIVERSOS SEGMENTOS SOCIAIS, INCLUSIVE OS QUE FORMAM DENTRE AS MINORIAS.

Decisão

Por maioria de votos, o Tribunal julgou procedente, em parte, a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 1º e 2º, e seus incisos I, II e III, do art. 5º da Lei n. 8.713, de 01.10.93, vencidos os Ministros Francisco Rezek, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, que julgavam constitucionais esses dispositivos. E, também por maioria de votos, o Tribunal declarou a constitucionalidade do *caput* do art. 5º, da mesma Lei (n. 8.713/93), vencidos, em parte, os Ministros Francisco Rezek, Ilmar Galvão e Carlos Velloso, que declaravam inconstitucionais (*sic*) a expressão “desde que, neste último caso, conte com, pelo menos, um representante titular na Câmara dos Deputados, na data da publicação desta Lei”. [...].¹¹

2.2 Cláusula de barreira na Lei dos Partidos Políticos

Por seu turno, a Lei nº 9.096/95, que “dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal”, estabeleceu, em sua redação original, espécies de cláusulas de barreira para a atuação de partido político no Poder Legislativo e para a distribuição dos recursos do fundo partidário e do tempo de propaganda partidária no rádio e na televisão:

Art. 13 – Tem direito a funcionamento parlamentar, em todas as Casas Legislativas para as quais tenha elegido

11 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 958. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 11 maio 1994. Publicação: 25 ago. 1995.

representante, o partido que, em cada eleição para a Câmara dos Deputados obtenha o apoio de, no mínimo, cinco por cento dos votos apurados, não computados os brancos e os nulos, distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles. [...]

Art. 41 – O Tribunal Superior Eleitoral, dentro de cinco dias, a contar da data do depósito a que se refere o § 1º do artigo anterior, fará a respectiva distribuição aos órgãos nacionais dos partidos, obedecendo aos seguintes critérios:

I – um por cento do total do Fundo Partidário será destacado para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral;

II – noventa e nove por cento do total do Fundo Partidário serão distribuídos aos partidos que tenham preenchido as condições do art. 13, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. [...]

Art. 48 – O partido registrado no Tribunal Superior Eleitoral que não atenda ao disposto no art. 13 tem assegurada a realização de um programa em cadeia nacional, em cada semestre, com a duração de dois minutos.

Art. 49 – O partido que atenda ao disposto no art. 13 tem assegurado:

I – a realização de um programa, em cadeia nacional e de um programa, em cadeia estadual em cada semestre, com a duração de vinte minutos cada;

II – a utilização do tempo total de quarenta minutos, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais.¹²

Também estabeleceu, contudo, regulamentação transitória da matéria, de tal sorte que essas regras gerais

12 BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

só valeriam daí a 12 anos, para a legislatura que se iniciaria em 2007:

Art. 56 – No período entre a data da publicação desta Lei e o início da próxima legislatura, será observado o seguinte:

I – fica assegurado o direito ao funcionamento parlamentar na Câmara dos Deputados ao partido que tenha elegido e mantenha filiados, no mínimo, três representantes de diferentes Estados;

II – a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados disporá sobre o funcionamento da representação partidária conferida, nesse período, ao partido que possua representação eleita ou filiada em número inferior ao disposto no inciso anterior;

III – ao partido que preencher as condições do inciso I é assegurada a realização anual de um programa, em cadeia nacional, com a duração de dez minutos;

IV – ao partido com representante na Câmara dos Deputados desde o início da Sessão Legislativa de 1995, fica assegurada a realização de um programa em cadeia nacional em cada semestre, com a duração de cinco minutos, não cumulativos com o tempo previsto no inciso III;

V – vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição a todos os partidos com estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral, na proporção da representação parlamentar filiada no início da Sessão Legislativa de 1995.

Art. 57 – No período entre o início da próxima Legislatura e a proclamação dos resultados da segunda eleição geral subsequente para a Câmara dos Deputados, será observado o seguinte:

I – direito a funcionamento parlamentar ao partido com registro definitivo de seus estatutos no Tribunal Superior Eleitoral até a data da publicação desta Lei que, a partir de sua fundação tenha concorrido ou venha a concorrer às eleições gerais para a Câmara dos Deputados, elegendoo representante em duas eleições consecutivas:

a) na Câmara dos Deputados, toda vez que eleger representante em, no mínimo, cinco Estados e obter um por

cento dos votos apurados no País, não computados os brancos e os nulos;

b) nas Assembleias Legislativas e nas Câmaras de Vereadores, toda vez que, atendida a exigência do inciso anterior, eleger representante para a respectiva Casa e obtiver um total de um por cento dos votos apurados na Circunscrição, não computados os brancos e os nulos;

II – vinte e nove por cento do Fundo Partidário será destacado para distribuição, aos Partidos que cumpram o disposto no art. 13 ou no inciso anterior, na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados;

III – é assegurada, aos Partidos a que se refere o inciso I, observadas, no que couber, as disposições do Título IV:

a) a realização de um programa, em cadeia nacional, com duração de dez minutos por semestre;

b) a utilização do tempo total de vinte minutos por semestre em inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais e de igual tempo nas emissoras dos Estados onde hajam atendido ao disposto no inciso I, b.¹³

2.2.1 Inconstitucionalidade da cláusula de barreira na Lei dos Partidos Políticos

Ainda em 1995, o Partido Comunista do Brasil e o Partido Democrático Trabalhista, de um lado, e o Partido Social Cristão, de outro, impugnaram essas disposições – em especial o art. 13 da Lei dos Partidos Políticos – perante o STF, por meio das ADIs nºs 1.351¹⁴ e 1.354.

No início de 1996, o Tribunal julgou – e, por unanimidade de votos, indeferiu – o pedido de medida cautelar na ADI nº 1.354:

13 BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

14 Também subscreveram a ADI nº 1.351 o Partido Liberal, o Partido Popular Socialista, o Partido Social Democrático e o Partido dos Trabalhadores, que, no entanto, foram excluídos do processo, porque não apresentaram procurações com poderes para tanto. Posteriormente, aderiram à ação o Partido Popular Socialista, o Partido Socialismo e Liberdade, o Partido Socialista Brasileiro e o Partido Verde.

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SUSPEIÇÃO DE MINISTRO DA CORTE: DESCABIMENTO. PARTIDOS POLÍTICOS. LEI Nº 9.096, DE 19 DE SETEMBRO DE 1995. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 13 E DAS EXPRESSÕES A ELE REFERIDAS NO INCISO II DO ART. 41, NO *CAPUT* DOS ARTS. 48 E 49 E AINDA NO INCISO II DO ART. 57, TODOS DA LEI Nº 9.096/95. 1. Manifestação de Ministro desta Corte, de *lege ferenda*, acerca de aperfeiçoamento do processo eleitoral, não enseja declaração de suspeição. Descabimento de sua arguição em sede de controle concentrado. Não conhecimento. 2. O artigo 13 da Lei n 9.096, de 19 de novembro de 1995, que exclui do funcionamento parlamentar o partido político que em cada eleição para a Câmara dos Deputados, não obtinha o apoio de no mínimo cinco por cento dos votos válidos distribuídos em, pelo menos, um terço dos Estados, com um mínimo de dois por cento do total de cada um deles, não ofende o princípio consagrado no artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal. 3. Os parâmetros traçados pelos dispositivos impugnados constituem-se em mecanismos de proteção para a própria convivência partidária, não podendo a abstração da igualdade chegar ao ponto do estabelecimento de verdadeira balbúrdia na realização democrática do processo eleitoral. 4. Os limites legais impostos e definidos nas normas atacadas não estão no conceito do artigo 13 da Lei nº 9096/95, mas sim no do próprio artigo 17, seus incisos e parágrafos, da Constituição Federal, sobretudo ao assentar o inciso IV desse artigo, que o funcionamento parlamentar ficará condicionado ao que disciplinar a lei. 5. A norma contida no artigo 13 da Lei nº 9.096/95 não é atentatória ao princípio da igualdade; qualquer partido, grande ou pequeno, desde que habilitado perante a Justiça Eleitoral, pode participar da disputa eleitoral, em igualdade de condições, ressalvados o rateio dos recursos do fundo partidário e a utilização do horário gratuito de rádio e televisão – o chamado “direito de antena” –, ressalvas essas que o comando constitucional inscrito no artigo 17, § 3º, também reserva à legislação

ordinária a sua regulamentação. 6. Pedido de medida liminar indeferido.¹⁵

Em fins de 2006, ou seja, mais de 10 anos depois, porém, quando resolveu julgar definitivamente as referidas ações, às vésperas da vigência das normas permanentes da Lei dos Partidos Políticos que estabeleciam cláusulas de barreira, notadamente no julgamento do mérito da ADI nº 1.351, o STF decidiu em sentido oposto, declarando a inconstitucionalidade das referidas disposições:

PARTIDO POLÍTICO – FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR – PROPAGANDA PARTIDÁRIA GRATUITA – FUNDO PARTIDÁRIO. Surge conflitante com a Constituição Federal lei que, em face da gradação de votos obtidos por partido político, afasta o funcionamento parlamentar e reduz, substancialmente, o tempo de propaganda partidária gratuita e a participação no rateio do Fundo Partidário. NORMATIZAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE – VÁCUO. Ante a declaração de inconstitucionalidade de leis, incumbe atentar para a inconveniência do vácuo normativo, projetando-se, no tempo, a vigência de preceito transitório, isso visando a aguardar nova atuação das Casas do Congresso Nacional.

Decisão

O Tribunal, à unanimidade, julgou procedente a ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995: artigo 13; a expressão “obedecendo aos seguintes critérios”, contida no *caput* do artigo 41; incisos I e II do mesmo artigo 41; artigo 48; a expressão “que atenda ao disposto no art. 13”, contida no *caput* do artigo 49, com redução de texto; *caput* dos artigos 56 e 57, com interpretação que elimina de tais dispositivos as limitações temporais neles constantes, até que sobrevenha dispo-

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade (Med. liminar) – 1.354. Relator: Min. Maurício Corrêa. Julgamento: 7 fev. 1996. Publicação: 25 maio 2001.

sição legislativa a respeito; e a expressão “no art. 13”, constante no inciso II do artigo 57. [...].¹⁶

2.2.2 Redefinição da cláusula de barreira na Lei dos Partidos Políticos

Pouco tempo depois, no início de 2007, o Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a Lei nº 11.459/07, que introduziu o art. 41-A na citada Lei dos Partidos Políticos, redefinindo a cláusula de barreira relativa à distribuição dos recursos do fundo partidário – embora não reproduzindo a restrição do art. 13:

Art. 1º – A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 41-A:

“Art. 41-A – 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.”

Art. 2º – Revogam-se o inciso V do art. 56 e o inciso II do art. 57, ambos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Art. 3º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.¹⁷

2.3 Cláusula de barreira na Lei das Eleições

Anteriormente, a Lei nº 9.504/97, que “estabelece normas para as eleições”, havia definido ainda outra espécie de cláusula de barreira, referente à distribuição entre

16 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 1.351. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 7 dez. 2006. Publicação: 30 mar. 2007. Parece que há um equívoco no dispositivo do acórdão, pois os arts. 56 e 57 da Lei dos Partidos Políticos não poderiam vigorar simultaneamente. De acordo com o voto do relator, retificado após debates, a decisão alcançaria apenas o art. 57.

17 BRASIL. Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007.

os partidos políticos do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão¹⁸:

Art. 47 – As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos quarenta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo.

§ 1º – A propaganda será feita: [...]

§ 2º – Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do parágrafo anterior, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato e representação na Câmara dos Deputados, observados os seguintes critérios:

I – um terço, igualmente;

II – dois terços, proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

§ 3º – Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados será a existente na data de início da legislatura que estiver em curso.

§ 4º – O número de representantes de partido que tenha resultado de fusão ou a que se tenha incorporado outro corresponderá à soma dos representantes que os

18 A chamada Lei das Eleições, posteriormente alterada no ponto pelas Leis nºs 12.034/09 e 13.165/15, definiu cláusula de barreira também na regulamentação da participação de candidatos em debate transmitido por emissora de rádio ou televisão:

“Art. 46 – Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão, por emissora de rádio ou televisão, de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação na Câmara dos Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte:

Art. 46 – Independentemente da veiculação de propaganda eleitoral gratuita no horário definido nesta Lei, é facultada a transmissão por emissora de rádio ou televisão de debates sobre as eleições majoritária ou proporcional, sendo assegurada a participação de candidatos dos partidos com representação superior a nove Deputados, e facultada a dos demais, observado o seguinte: (Redação dada pela Lei 13.165/1995)“.

partidos de origem possuíam na data mencionada no parágrafo anterior.¹⁹

Por seu turno, a Lei nº 11.300/06 alterou a redação do § 3º desse artigo, para considerar o resultado das últimas eleições para apuração da representação de cada partido na Câmara, de forma a afastar o problema da infidelidade partidária do critério de distribuição do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão:

Art. 1º – A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“[...]”

Art. 47 – [...]”

§ 3º – Para efeito do disposto neste artigo, a representação de cada partido na Câmara dos Deputados é a resultante da eleição. (NR) [...]”.²⁰

2.3.1 Inconstitucionalidade da cláusula de barreira na Lei das Eleições

Já no início de 1998, o Partido Popular Socialista havia questionado junto ao STF a constitucionalidade dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 47 da Lei das Eleições, com a ADI nº 1.822. Nessa oportunidade, contudo, o Tribunal sequer conheceu da ação, considerando que o acolhimento dos pedidos então veiculados importaria em indevida atuação legislativa positiva do Poder Judiciário:

Ação direta de inconstitucionalidade. Medida Liminar. Argruiação de inconstitucionalidade da expressão “um terço” do inciso I e do inciso II do § 2º, do § 3º e do § 4º do artigo 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, ou quando não, do artigo 47, incisos I, III, V e VI, exceto suas alíneas “a” e “b” de seu § 1º, em suas partes mar-

19 BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

20 BRASIL. Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006.

cadadas em negrito, bem como dos incisos e parágrafos do artigo 19 da Instrução nº 35 – CLASSE 12ª – DISTRITO FEDERAL, aprovada pela Resolução nº 20.106/98 do TSE que reproduziram os da citada Lei 9.504/97 atacados. – Em se tratando de instrução do TSE que se limita a reproduzir dispositivos da Lei 9.504/97 também impugnados, a arguição relativa a essa instrução se situa apenas mediadamente no âmbito da constitucionalidade, razão por que não se conhece da presente ação nesse ponto. – Quanto ao primeiro pedido alternativo sobre a inconstitucionalidade dos dispositivos da Lei 9.504/97 impugnados, a declaração de inconstitucionalidade, se acolhida como foi requerida, modificará o sistema da Lei pela alteração do seu sentido, o que importa sua impossibilidade jurídica, uma vez que o Poder Judiciário, no controle de constitucionalidade dos atos normativos, só atua como legislador negativo e não como legislador positivo. – No tocante ao segundo pedido alternativo, não se podendo, nesta ação, examinar a constitucionalidade, ou não, do sistema de distribuição de honorários (sic) com base no critério da proporcionalidade para a propaganda eleitoral de todos os mandatos eletivos ou de apenas alguns deles, há impossibilidade jurídica de se examinar, sob qualquer ângulo que seja ligado a esse critério, a inconstitucionalidade dos dispositivos atacados nesse pedido alternativo. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.

Decisão

O Tribunal, por votação unânime, não conheceu da ação direta, nos termos do voto do Relator, restando prejudicada, em consequência, a apreciação da medida cautelar. [...].²¹

Mas, anos depois, em 2010, o Partido Humanista da Solidariedade impugnou as mesmas disposições perante o STF, por meio da ADI nº 4.430. Posteriormente, em meados de 2012, o Democratas, o Partido do Movimento

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 1.822. Relator: Min. Moreira Alves. Julgamento: 26 jun. 1998. Publicação: 10 dez. 1999.

Democrático Brasileiro, o Partido da Social Democracia Brasileira, o Partido Popular Socialista, o Partido da República, o Partido Progressista e o Partido Trabalhista Brasileiro também ajuizaram ADI (nº 4.795) contra o art. 47, § 2º, II, da Lei das Eleições, embora pleiteando apenas a determinação da sua interpretação conjugada com o disposto no § 3º.

O Tribunal julgou, então, essas ações, declarando a inconstitucionalidade da exclusão dos partidos sem representação na Câmara dos Deputados da divisão do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão; e, ainda, a inconstitucionalidade da exclusão de novos partidos que não tenham participado de eleições gerais da divisão do tempo de propaganda eleitoral proporcional à representação na mesma Casa Legislativa:

Ações diretas de inconstitucionalidade. Julgamento conjunto da ADI nº 4.430 e da ADI nº 4.795. Artigo 45, § 6º, e art. 47, incisos I e II, da Lei nº 9.504/97 (Lei das Eleições). Conhecimento. Possibilidade jurídica do pedido. Propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Inconstitucionalidade da exclusão dos partidos políticos sem representação na Câmara dos Deputados. Violação do art. 17, § 3º, da Constituição Federal. Critérios de repartição do tempo de rádio e TV. Divisão igualitária entre todos os partidos que lançam candidatos ou divisão proporcional ao número de parlamentares eleitos para a Câmara dos Deputados. Possibilidade constitucional de discriminação entre partidos com e sem representação na Câmara dos Deputados. Constitucionalidade da divisão do tempo de rádio e de televisão proporcionalmente à representatividade dos partidos na Câmara Federal. Participação de candidatos ou militantes de partidos integrantes de coligação nacional nas campanhas regionais. Constitucionalidade. Criação de novos partidos políticos e as alterações de representatividade na Câmara dos Deputados. Acesso das novas legendas ao rádio e à TV proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos De-

putados (inciso II do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97), considerada a representação dos deputados federais que tenham migrado diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda no momento de sua criação. Momento de aferição do número de representantes na Câmara Federal. Não aplicação do § 3º do art. 47 da Lei 9.504/97, segundo o qual, a representação de cada partido na Câmara Federal é a resultante da última eleição para deputados federais. Critério inaplicável aos novos partidos. Liberdade de criação, fusão e incorporação de partidos políticos (art. 17, *caput*, CF/88). Equiparação constitucional. Interpretação conforme. [...]

Decisão

O Tribunal, por maioria, rejeitou a preliminar de necessidade de procuração com poderes específicos para ajuizar a ação, vencido o Ministro Marco Aurélio; por unanimidade, rejeitou a preliminar de inépcia da petição inicial, e, por maioria, rejeitou a de impossibilidade jurídica do pedido, vencidos os Senhores Ministros Cármen Lúcia, Marco Aurélio, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa. [...] o Tribunal, prosseguindo no julgamento, julgou parcialmente procedente o pedido formulado na ADI 4.430 para declarar a constitucionalidade do § 6º do artigo 45 da Lei nº 9.504/1997; a inconstitucionalidade da expressão “e representação na Câmara dos Deputados”, contida no § 2º do artigo 47, da Lei nº 9.504/1997, e para dar interpretação conforme à Constituição Federal ao inciso II do § 2º do artigo 47 da mesma lei, para assegurar aos partidos novos, criados após a realização de eleições para a Câmara dos Deputados, o direito de acesso proporcional aos dois terços do tempo destinado à propaganda eleitoral no rádio e na televisão, considerada a representação dos deputados federais que migrem diretamente dos partidos pelos quais foram eleitos para a nova legenda na sua criação, vencidos os Senhores Ministros Cezar Peluso e Marco Aurélio, que acompanhavam o Relator quanto à inconstitucionalidade da expressão “e representação na Câmara dos Deputados”, contida no § 2º do artigo 47, da Lei nº 9.504/1997, e declaravam a inconstitucionalidade de todo o inciso II e

da expressão “um terço”, contida no inciso I do referido artigo 47, e os Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Cármen Lúcia, que julgavam totalmente improcedente a ação. Quanto ao pedido formulado na MC-ADI 4.795, o Tribunal, por maioria, julgou prejudicado o pedido, em face da decisão tomada na ADI 4.430, vencido o Senhor Ministro Joaquim Barbosa, que a julgava improcedente. [...].²²

2.4 Reação do legislador: constitucionalidade da cláusula de barreira

Posteriormente, a Lei nº 12.875/13 alterou tanto a Lei dos Partidos Políticos como a Lei das Eleições, para reafirmar o critério do número de votos obtidos na última eleição para a Câmara dos Deputados para distribuição de noventa e cinco por cento dos recursos do fundo partidário; e para restabelecer o critério do número de deputados federais eleitos para divisão do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão – excluídos, assim, em ambos os casos, os novos partidos, salvo aqueles decorrentes de fusão de partidos anteriormente existentes:

Art. 1º – A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 29. [...]

§ 6º – Havendo fusão ou incorporação, devem ser somados exclusivamente os votos dos partidos fundidos ou incorporados obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, para efeito da distribuição dos recursos do Fundo Partidário e do acesso gratuito ao rádio e à televisão.” (NR)

“Art. 41-A. Do total do Fundo Partidário:

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 4.430. Relator: Min. Dias Toffoli. Julgamento: 29 jun. 2012. Publicação: 19 set. 2013.

I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados no Tribunal Superior Eleitoral; e
II – 95% (noventa e cinco por cento) serão distribuídos aos partidos na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados.

Parágrafo único – Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29.” (NR)

Art. 2º – O art. 47 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 47 – [...]

§ 2º – Os horários reservados à propaganda de cada eleição, nos termos do § 1º, serão distribuídos entre todos os partidos e coligações que tenham candidato, observados os seguintes critérios:

I – 2/3 (dois terços) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram;

II – do restante, 1/3 (um terço) distribuído igualmente e 2/3 (dois terços) proporcionalmente ao número de representantes eleitos no pleito imediatamente anterior para a Câmara dos Deputados, considerado, no caso de coligação, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integram.

[...]

§ 7º – Para efeito do disposto no § 2º, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária, em quaisquer hipóteses, ressalvado o disposto no § 6º do art. 29 da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.” (NR)

Art. 3º – Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.²³

23 BRASIL. Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013.

2.5 Reação do STF: inconstitucionalidade da cláusula de barreira

No começo de 2014, o Solidariedade apresentou ao STF a ADI nº 5.105, contra os citados arts. 1º e 2º da Lei nº 12.875/13 – sendo o segundo apenas na parte em que acrescentou o § 7º ao art. 47 da Lei nº 9.504/97.

Já em fins de 2015, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade das disposições impugnadas, por contrariedade à sua jurisprudência:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. DIREITO DE ANTENA E DE ACESSO AOS RECURSOS DO FUNDO PARTIDÁRIO ÀS NOVAS AGREMIACÕES PARTIDÁRIAS CRIADAS APÓS A REALIZAÇÃO DAS ELEIÇÕES. REVERSÃO LEGISLATIVA À EXEGESE ESPECÍFICA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NAS ADIS 4.490 (*sic*) E 4.795, REL. MIN. DIAS TOFFOLI. INTERPRETAÇÃO CONFORME DO ART. 47, § 2º, II, DA LEI DAS ELEIÇÕES, A FIM DE SALVAGUARDAR AOS PARTIDOS NOVOS, CRIADOS APÓS A REALIZAÇÃO DO PLEITO PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS, O DIREITO DE ACESSO PROPORCIONAL AOS DOIS TERÇOS DO TEMPO DESTINADO À PROPAGANDA ELEITORAL GRATUITA NO RÁDIO E NA TELEVISÃO. LEI Nº 12.875/2013. TEORIA DOS DIÁLOGOS CONSTITUCIONAIS. ARRANJO CONSTITUCIONAL PÁTRIO CONFERIU AO STF A ÚLTIMA PALAVRA PROVISÓRIA (VIÉS FORMAL) ACERCA DAS CONTROVÉRSIAS CONSTITUCIONAIS. AUSÊNCIA DE SUPREMACIA JUDICIAL EM SENTIDO MATERIAL. JUSTIFICATIVAS DESCRITIVAS E NORMATIVAS. PRECEDENTES DA CORTE CHANCELANDO REVERSÕES JURISPRUDENCIAIS (ANÁLISE DESCRITIVA). AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO QUE DETENHA O MONOPÓLIO DO SENTIDO E DO ALCANCE DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. RECONHECIMENTO PRIMA FACIE DE SUPERAÇÃO LEGISLATIVA DA JURISPRUDÊNCIA PELO CONSTITUINTE REFORMADOR OU PELO LEGISLADOR ORDINÁRIO. POSSIBILIDADE DE AS INSTÂNCIAS POLÍTICAS AUTOCORRIGIREM-SE. NECESSIDADE DE A CORTE ENFRENTAR A DISCUSSÃO JU-

RÍDICA SUB JUDICE À LUZ DE NOVOS FUNDAMENTOS. PLURALISMO DOS INTÉRPRETES DA LEI FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL FORA DAS CORTES. ESTÍMULO À ADOÇÃO DE POSTURAS RESPONSÁVEIS PELOS LEGISLADORES. STANDARDS DE ATUAÇÃO DA CORTE. EMENDAS CONSTITUCIONAIS DESAFIADORAS DA JURISPRUDÊNCIA RECLAMAM MAIOR DEFERÊNCIA POR PARTE DO TRIBUNAL, PODENDO SER INVALIDADAS SOMENTE NAS HIPÓTESES DE ULTRAJE AOS LIMITES INSCULPIDOS NO ART. 60, CRFB/88. LEIS ORDINÁRIAS QUE COLIDAM FRONTALMENTE COM A JURISPRUDÊNCIA DA CORTE (LEIS IN YOUR FACE) NASCEM PRESUNÇÃO IURIS TANTUM DE INCONSTITUCIONALIDADE, NOTADAMENTE QUANDO A DECISÃO ANCORAR-SE EM CLÁUSULAS SUPERCONSTITUCIONAIS (CLÁUSULAS PÉTREAS). ESCRUTÍNIO MAIS RIGOROSO DE CONSTITUCIONALIDADE. ÔNUS IMPOSTO AO LEGISLADOR PARA DEMONSTRAR A NECESSIDADE DE CORREÇÃO DO PRECEDENTE OU QUE OS PRESSUPOSTOS FÁTICOS E AXIOLÓGICOS QUE LASTREARAM O POSICIONAMENTO NÃO MAIS SUBSISTEM (HIPÓTESE DE MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL PELA VIA LEGISLATIVA). [...]

Decisão

O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Relator, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º e 2º da Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013, vencidos os Ministros Edson Fachin, Teori Zavascki, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Ricardo Lewandowski (Presidente). [...].²⁴

2.6. Cláusula de barreira na Mirirreforma Eleitoral de 2015

Ocorre que, dois dias antes desse julgamento, em 29 de setembro, foi publicada a Lei nº 13.165/15, que “altera as

24 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 1 out. 2015. Publicação: 16 mar. 2016. Observe-se que, de acordo com o dispositivo do acórdão, a decisão extrapolou do pedido, declarando a inconstitucionalidade, além do art. 1º, de todo o art. 2º da Lei nº 12.875/13, que havia sido apenas parcialmente impugnado.

Leis nºs 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 – Código Eleitoral –, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos partidos políticos e incentivar a participação feminina”.

Anteriormente, a Lei nº 13.107/15 também havia “altera(do) as Leis nºs 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para dispor sobre fusão de partidos políticos”.²⁵

Ambas as leis modificaram disposições da Lei dos Partidos Políticos referentes à cláusula de barreira, que seriam declaradas inconstitucionais pelo STF nesse último julgamento: o inciso I e o parágrafo único do art. 41-A da Lei nº 9.096, respectivamente.

Observa-se, porém, a partir da interpretação conjugada dessas leis e do dispositivo do acórdão proferido pelo STF na ADI nº 5.105, considerando, ainda, a regra do efeito repristinatório de decisão judicial que declara a inconstitucionalidade de lei²⁶, que a redação em vigor desse artigo ficou com comandos desconexos:

Art. 41-A – 5% (cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que tenham seus estatutos registrados

25 O Partido Republicano da Ordem Social questionou no STF a constitucionalidade de disposições da Lei nº 13.107/15 que recrudesceram as condições para criação, fusão e incorporação de partidos políticos, por meio da ADI nº 5.311, que teve o pedido de medida cautelar indeferido: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI NACIONAL N. 13.107, DE 24 DE MAÇO (sic) DE 2015. ALTERAÇÃO DA LEI DOS PARTIDOS POLÍTICOS E DA LEI ELEITORAL (LEI 9.096/1995 E 9.504/1997). NOVAS CONDIÇÕES LEGAIS PARA CRIAÇÃO, FUSÃO E INCORPORAÇÃO DE PARTIDOS POLÍTICOS. APOIO DE ELEITORES NÃO FILIADOS E PRAZO MÍNIMO DE CINCO ANOS DE EXISTÊNCIA DOS PARTIDOS (sic). FORTALECIMENTO DO MODELO REPRESENTATIVO E DENSIFICAÇÃO DO PLURIPARTIDARISMO. FUNDAMENTO DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. [...]”.

26 BARROSO, L. R. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro*: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 3. ed., 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 201.

no Tribunal Superior Eleitoral e 95% (noventa e cinco por cento) do total do Fundo Partidário serão distribuídos a eles na proporção dos votos obtidos na última eleição geral para a Câmara dos Deputados. (Incluído pela Lei nº 11.459, de 2007)

I – 5% (cinco por cento) serão destacados para entrega, em partes iguais, a todos os partidos que atendam aos requisitos constitucionais de acesso aos recursos do Fundo Partidário; e (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

Parágrafo único – Para efeito do disposto no inciso II, serão desconsideradas as mudanças de filiação partidária em quaisquer hipóteses. (Redação dada pela Lei nº 13.107, de 2015)

A Lei nº 13.165/15 alterou, também, o já citado art. 49 da Lei dos Partidos Políticos, redefinindo a cláusula de barreira relativa à participação na divisão do tempo de propaganda partidária no rádio e na televisão, tendo como critério o número de deputados federais do partido, excluindo-se aqueles que não tenham representante no Congresso Nacional:

Art. 3º – A Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“[...]”

Art. 49 – Os partidos com pelo menos um representante em qualquer das Casas do Congresso Nacional têm assegurados os seguintes direitos relacionados à propaganda partidária:

I – a realização de um programa a cada semestre, em cadeia nacional, com duração de:

- a) cinco minutos cada, para os partidos que tenham eleito até quatro Deputados Federais;
- b) dez minutos cada, para os partidos que tenham eleito cinco ou mais Deputados Federais;

II – a utilização, por semestre, para inserções de trinta segundos ou um minuto, nas redes nacionais, e de igual tempo nas emissoras estaduais, do tempo total de:

- a) dez minutos, para os partidos que tenham eleito até nove Deputados Federais;
- b) vinte minutos, para os partidos que tenham eleito dez ou mais deputados federais. [...]”²⁷

Similarmente, alterou o § 2º do art. 47 da Lei das Eleições, para redefinir a cláusula de barreira relativa à distribuição do tempo de propaganda eleitoral gratuita no rádio e na televisão:

Art. 2º – A Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“[...]”

Art. 47 – As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo. [...]

§ 2º – [...]

I – 90% (noventa por cento) distribuídos proporcionalmente ao número de representantes na Câmara dos Deputados, considerados, no caso de coligação para eleições majoritárias, o resultado da soma do número de representantes dos seis maiores partidos que a integrem e, nos casos de coligações para eleições proporcionais, o resultado da soma do número de representantes de todos os partidos que a integrem;

II – 10% (dez por cento) distribuídos igualmente.

[...]”²⁸

27 BRASIL. Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015.

28 BRASIL. Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015. A nova redação do § 2º do art. 47 da Lei nº 9.504/97, determinada pela Lei nº 13.165/15, foi, também, questionada no STF, por meio das ADIs nºs 5.423, do Partido Humanista da Solidariedade, Partido Republicano Progressista, Partido Trabalhista Cristão e Partido Trabalhista Nacional; 5.487, do Partido Socialismo e Liberdade e Partido Verde; e 5.491, do Solidariedade. Essas ações foram julgadas em 25/8/2016 – juntamente com as ADIs nºs 5.488 e 5.577, que impugnavam apenas a cláusula de barreira relativa à participação de candidatas em debate transmitido por emissora de rádio ou televisão. O pedido de declaração de inconstitucionalidade do referido dispositivo foi, então, julgado improcedente. Quando da conclusão do presente texto, porém, ainda não havia sido publicado o acórdão referente ao julgamento dessas ações.

3. CONCLUSÃO

Partindo do pressuposto de que o excesso de partidos políticos dificulta a governabilidade do Estado, além de desafiar a própria autenticidade da democracia representativa, essa breve pesquisa se propôs discutir a atuação e a responsabilidade dos Poderes Legislativo e Judiciário no desenvolvimento do sistema político brasileiro, considerando as tentativas de definição de cláusulas de barreira na legislação eleitoral e partidária editada após a Constituição de 1988.²⁹

Constatamos que o legislador federal, apesar de frequentemente acusado de omissão em matéria de reforma política, tentou por diversas vezes enfrentar o problema do excesso de partidos, mediante cláusulas de barreira. Entretanto, foi recorrentemente censurado pelo STF, que, a partir da provocação de partidos políticos, invalidou ou alterou as principais disposições legais editadas a respeito.

A chamada Corte desenvolveu, assim, notáveis capítulos da sua jurisprudência referente ao controle judicial de constitucionalidade das leis, com avanços significativos sobre a função legislativa do Estado. Podemos citar, nesse sentido, a invocação do “princípio da proporcionalidade” no julgamento do mérito da ADI nº 958; a superação do “dogma do legislador negativo” (e uma espécie de

29 Cumpra registrar que haveria uma possível solução mais simples para desestimular o fenômeno da pulverização partidária, qual seja, a proibição de coligações em eleições regidas pelo sistema proporcional. Essa proposta, apesar de depender de reforma constitucional, parecia amadurecida nos debates sobre a reforma política, mas não prevaleceu no simulacro de reforma consubstanciado nas Leis nºs 13.107/15 e 13.165/15. Confira-se, a propósito, o relatório da Comissão Especial da Reforma Política, que funcionou na Câmara dos Deputados entre os anos de 2011 e 2012: BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, Comissão Especial Destinada a Efetuar Estudo e Apresentar Propostas em Relação à Reforma Política, *op. cit.*

“apelo ao legislador”) na decisão definitiva sobre a ADI nº 1.351 e, explicitamente, no acórdão proferido sobre a ADI nº 4.430; finalmente, a discussão sobre a “teoria dos diálogos constitucionais” na ADI nº 5.105. Entre alterações na composição do Tribunal e na sua jurisprudência, inclusive no posicionamento de determinados ministros, o STF não logrou, contudo, definir critérios objetivos estáveis sobre limites constitucionais à cláusula de barreira, talvez mesmo porque não seria essa sua função.

Em que pesem a complexidade e a sensibilidade do tema – que obviamente comporta o risco da legislação em causa própria por parte da maioria dos parlamentares, como está também fadado à “judicialização” por iniciativa de partido político derrotado no Congresso Nacional – parece que a insegurança jurídica decorrente das divergências entre Legislativo e Judiciário tem, na realidade, prejudicado o desenvolvimento saudável do sistema político brasileiro.

Por bem fundamentadas que tenham sido, as citadas decisões do STF teriam fomentado mais a confusão que a racionalidade do sistema partidário, eventualmente provocando até efeitos contrários aos desejados, possivelmente por falta de uma visão global do problema, vale dizer, por inadequação do foro judicial para discussão da matéria.³⁰ Observa-se, nesse sentido, por exemplo, no julgamento da ADI nº 5.105, o Ministro Gilmar Mendes reconhecendo que a instituição da fidelidade partidária³¹

30 Sobre os limites institucionais do Poder Judiciário ou as deficiências da deliberação judicial, sobretudo em matéria de interpretação constitucional, confirmam-se: BRANDÃO, R. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais*: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 183 *et seq.*; e MENDES, C. H. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 100 *et seq.*

31 Cumpre recordar que a fidelidade partidária, como condição para a manutenção de mandato eletivo, foi originalmente instituída, sob a ordem constitucional em vigor, pelo Tribunal Superior Eleitoral, por meio da Resolução nº 22.610/07, cuja constitucionalidade foi posteriormente afirmada pelo STF no julgamento da ADI nº 3.999. Depois disso, a matéria foi disciplinada pela Lei nº 13.165/15.

acabou por estimular a criação de novos partidos, inflando ainda mais o número de agremiações em funcionamento no País – o mesmo se poderia dizer, aliás, das decisões da ADI nº 4.430 e da própria ADI nº 5.105, no que estenderam prerrogativas legais a novos partidos:

[...] E, veja, as armadilhas da vida intelectual. Nós imaginávamos que estávamos dando uma resposta – e certamente demos – adequada ao fenômeno do transfugismo, com a caracterização da fidelidade partidária como um valor, que poderia levar até mesmo ao comprometimento do mandato. Claro que não tínhamos a alternativa de – o ministro Toffoli até tem ressaltado isso –, que talvez a solução realmente a mais perfeita ou, pelo menos, a menos imperfeita seria ter fechado todas as portas e ter dito que sair do partido vai envolver a perda do mandato. O sujeito terá de, na verdade, sair do partido e se qualificar no mundo partidário. Em suma, o Tribunal entendeu que era viável que não se desse a perda do mandato nos casos de notória perseguição, distorção do programa partidário, que pode acontecer e, também, para fundar uma outra agremiação. Essa válvula de escape é aquela que tem sido agora utilizada com maior frequência, levando à distorção do sistema, como sabemos. [...]³²

Chama atenção, ademais, nos debates travados no STF, a dimensão política da jurisdição constitucional exercida pelo Tribunal. Assim, por exemplo, na oportunidade da decisão sobre a ADI nº 1.351: após o indeferimento da liminar (na ADI nº 1.354), a ação ficou por longos 10 anos praticamente parada, sendo, afinal, julgada procedente às vésperas da entrada em vigor das disposições permanentes da Lei dos Partidos Políticos que estabeleciam cláusulas

32 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105, p. 187-188.

de barreira, à vista do resultado eleitoral que definira os efeitos de sua aplicação. Interessaria à cidadania saber também dos bastidores dessa decisão. Em seu voto, o Min. Gilmar Mendes acabou por explicitar o substrato político do julgamento, quando passou a defender a fidelidade partidária – embora estivesse em discussão a cláusula de barreira:

[...] Recentemente o país mergulhou numa das maiores crises éticas e políticas de sua história republicana, crise esta que revelou algumas das graves mazelas do sistema político-partidário brasileiro, e que torna imperiosa a sua imediata revisão.

De tudo que foi revelado, tem-se como extremamente grave o aparelhamento das estruturas estatais para fins político-partidários e a apropriação de recursos públicos para o financiamento de partidos políticos.

A crise tornou, porém, evidente, para todos, a necessidade de que sejam revistas as atuais regras quanto à fidelidade partidária. [...] ³³

Essa dimensão política transparece, também, por exemplo, no voto do Min. Ricardo Lewandowski na ADI nº 5.105 – aliás, um dos cinco votos vencidos nesse julgamento:

Senhores Ministros, tenho expressado uma profunda preocupação com aquilo que tenho chamado – e o disse em pleno Congresso Nacional, numa audiência pública – de hiperpartidarismo no Brasil. Já ultrapassamos, de longe, o pluripartidarismo, que é algo normal, existente em vários países democráticos do mundo. [...]

E penso, eminente Ministro Luiz Fux, que não afronta de forma central a decisão que nós tomamos na ADI 4.430, aliás, tomada há mais de dois anos e meio, porquanto ela foi decidida, julgada no dia 29/6/2012. Nesses dois anos e meio, o substrato fenomenológico alterou-se fun-

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 1.351, p. 137.

damentalmente. Se já tínhamos um hiperpartidarismo, como eu o chamei – já o chamava quando era Presidente do TSE –, hoje, não sei, nós temos uma aberração no plano partidário. A cada dia, surgem novos partidos com as designações mais bisonhas, e que são incompatíveis até com a seriedade, *data venia*, do ambiente político-democrático. [...]”³⁴

É interessante observar, nesse diapasão, como o STF comporta-se de forma similar à que condena no legislador. Assim, se, na ADI nº 958, o Tribunal censurou a definição da cláusula de barreira na Lei nº 8.713/93, porque baseada em dados eleitorais conhecidos, o STF só julgou a ADI nº 1.351 após conhecer o resultado eleitoral que determinaria os efeitos da cláusula da Lei dos Partidos Políticos. Já no julgamento da ADI nº 5.105, a Suprema Corte critica o recurso do legislador ao argumento de autoridade, mas acaba utilizando de argumento da mesma espécie para derrubar a decisão parlamentar. Com efeito, consta do voto do Min. Luiz Fux, relator desta última ação, que a Lei nº 12.875/13 seria “[...] um atentado à dignidade da jurisdição do Supremo Tribunal Federal. [...]”³⁵. Ou então, nas expressivas palavras do Min. Celso de Mello:

[...] É importante assinalar, neste ponto, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADI 2.797/DF, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, advertiu que o legislador ordinário não pode, a pretexto de editar lei interpretativa da Carta Política, “opor-se ao entendimento da jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal – guarda da Constituição”, sob pena de usurpação, por

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105, p. 194-196.

35 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105, p. 62.

parte do Congresso Nacional, da função desta Corte Suprema como “intérprete final da Lei Fundamental”.

Ao assim decidir, o Supremo Tribunal Federal, enfatizando a sua condição institucional que lhe permite exercer, soberanamente, o monopólio da última palavra em interpretação constitucional, concluiu pela impossibilidade jurídica de o Congresso Nacional, mediante lei, reformar exegese do texto constitucional firmada por esta Corte Suprema: [...]³⁶

Já a Min. Cármen Lúcia mudou o entendimento que havia manifestado em voto vencido na ADI nº 4.430, para fazer prevalecer a autoridade da decisão do STF:

[...] A despeito, portanto, do que penso ser legítimo e que declinei no voto proferido naquele outro julgamento, tendo, como antes afirmado, ficado vencido pela maioria, por respeito à instituição do Supremo Tribunal Federal e à decisão agora contrariada por uma lei ordinária, sem que me tenham sido apresentadas razões para uma outra interpretação constitucional, considero válidas as considerações postas no voto do Ministro-Relator, o Ministro Luiz Fux, no sentido de que não haveria porque descumprir o que foi o fundamento da decisão final do julgamento do Supremo Tribunal Federal. [...]³⁷

Entretanto, conforme, por exemplo, o parecer apresentado pelo procurador-geral da República na ADI nº 5.105, citado no voto vencido do Min. Edson Fachin, seria mesmo questionável o mérito da decisão do Tribunal, que não teria considerado devidamente a própria realidade do sistema eleitoral proporcional brasileiro, em que os

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105, p. 53.

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105, p. 154-155.

votos do partido ou da coligação são determinantes para a eleição da grande maioria dos deputados:

“[...] Não há igualdade material entre agremiações que contem com representantes eleitos à Câmara dos Deputados e siglas criadas no curso da legislatura. Estas ainda não se submeteram ao voto popular nem elegeram representantes no pleito. Embora iguais no plano da legalidade, não o são no que respeita à legitimidade política. De resto, a democracia carece de partidos sólidos, criados com representatividade de movimentos sociais com identidade clara, não para atender a mandatários circunstancialmente insatisfeitos com as legendas pelas quais se elegeram; muito menos para agregar tempo de rádio e televisão ou quota do FP a partidos estabelecidos ou a coligações oportunistas, formadas sem harmonia de perfis programáticos, apenas para alcançar representatividade política que não conseguiram por meio do sufrágio. As medidas que a lei questionada implantou buscam combater tais práticas e dessa maneira fortalecer o sistema partidário, o regime democrático e a representatividade das instituições políticas.”³⁸

Ora, as cláusulas de barreira instituídas na legislação brasileira após a Constituição de 1988 não seriam assim draconianas. Como se extrai dos argumentos apresentados nos próprios debates no STF, o não atendimento à cláusula, em outros países, pode resultar na cassação do partido ou de eventuais mandatos, ao passo que as leis examinadas apenas restringiram prerrogativas de participação nos órgãos do Poder Legislativo e, especialmente, na distribuição dos recursos do fundo partidário e do tempo destinado à propaganda partidária e eleitoral no rádio e na televisão. Ademais, além de reviravoltas na jurisprudência e diversos votos vencidos,

38 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105, p. 86.

verifica-se nas decisões do Tribunal e no relato das defesas e das manifestações da Procuradoria-Geral da República, relevante fundamento jurídico para a cláusula de barreira, a saber: o caráter nacional dos partidos políticos exigido pela Constituição.

Dessarte, havendo fundamentos constitucionais relevantes tanto para sustentar como para criticar a cláusula de barreira, não deveria normalmente prevalecer a lei, editada pelos órgãos competentes para regular a matéria nos termos dos arts. 1º, 2º, 22, I, e 48 da Constituição da República?³⁹ Não seria essa a “regra” no Estado Democrático de Direito? Vejamos, a propósito, as palavras do Min. Edson Fachin, no já referido voto vencido no julgamento da ADI nº 5.105:

[...] Por fim, ainda que descartados os argumentos anteriores, remanesce a seguinte indagação: se há posições igualmente respeitáveis (sob o ponto de vista jurídico) quanto ao direito ou à garantia que deve preponderar nessa análise: se o direito de igualdade material entre os partidos criados, fundidos ou incorporados, por força do *caput* do art. 17, CF ou o que prestigia o sistema político-partidário, a fidelidade partidária (§1º do art. 17, CF), a partir da compreensão do direito dos partidos constituídos às cadeiras por ele conquistadas nas eleições proporcionais e cujo ocupante migra para outra agremiação – e se a Constituição atribuiu a tarefa de regulamentar o § 3º

39 “Art. 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]”

Parágrafo único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição

Art. 2º – São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. [...]

Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, [...]

Art. 48 – Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União [...].”

do artigo 17 (que trata da divisão do tempo de antena e acesso aos recursos do fundo partidário) à lei, como poderia a Suprema Corte declarar a inconstitucionalidade da opção do Legislativo se ela não é teratológica, mas decorre de escolhas válidas em termos constitucionais (tão válidas que sufragadas pela própria Corte em tempos muito recentes sem que tenha havido alteração na base fática ou normativa) ainda que não reflitam a posição mais moderna (mas não unânime da Corte)? Pode o Judiciário sobrepor-se a escolhas válidas de competência do Legislativo? [...] ⁴⁰

Essa discussão suscitaria, ademais, a questão da responsabilidade do Poder Judiciário, sobretudo no tocante ao controle judicial de constitucionalidade das leis. Pois, como se sabe, os membros do Legislativo são regularmente submetidos a julgamento político perante o povo, mediante eleições universais e periódicas. Mas como se afere ou controla a responsabilidade política do STF?

Com efeito, seria de se indagar se o sistema político-partidário brasileiro não teria se desenvolvido de forma mais responsável caso a cláusula de barreira, especialmente da Lei dos Partidos Políticos, não tivesse sido declarada inconstitucional. Sem desconsiderar a exortação ao pluralismo democrático nessa decisão da Suprema Corte, cabe questionar se seria, de fato, desarrazoado o quadro que então se estabeleceria, conforme os dados apresentados pelo Min. Marco Aurélio no julgamento definitivo da ADI nº 1.351, baseados nas eleições gerais realizadas em 2006:

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105, p. 83-84.

[...] Dos vinte e nove partidos existentes, apenas sete alcançaram e suplantaram o patamar de cinco por cento dos votos para a Câmara dos Deputados em todo o território nacional, distribuídos de tal forma a perfazer pelo menos dois por cento em cada qual de nove Estados.[...]41

Enfim, parece mesmo que as relatadas divergências entre os Poderes Legislativo e Judiciário não estariam contribuindo para a estabilidade da democracia no Brasil. Tivesse o STF endossado a advertência do Min. Francisco Rezek, em voto vencido no julgamento do mérito da ADI nº 958, ainda no alvorecer da nova República, a conclusão poderia ser diferente:

[...] Ter como premissa a liberdade ampla de criação de partidos e ao mesmo tempo limitar a prerrogativa do legislador ordinário para estabelecer requisitos de participação efetiva no processo eleitoral, seria lançar a semente de um quadro caótico. [...]42

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 3. ed., 2. tiragem. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia judicial versus diálogos constitucionais: a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

41 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 1.351, p. 17.

42 Brasil. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 958, p. 13.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Comissão Especial Destinada a Efetuar Estudo e Apresentar Propostas em Relação à Reforma Política. *Relatório*. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/reforma-politica/arquivos/relatorio-final-consolidado-07-03-2012>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Lideranças e bancadas*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda n. 1 (1969). *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda n. 11 (1978). *Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc11-78.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1967). Emenda n. 25 (1985). *Emenda Constitucional nº 25, de 15 de maio de 1985*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc25-85.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <<http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 8.713, de 30 de setembro de 1993*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8713.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9096.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 11.300, de 10 de maio de 2006*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11300.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 11.459, de 21 de março de 2007*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11459.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 12.875, de 30 de outubro de 2013*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12875.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.107, de 24 de março de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13107.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 13.165 de 29 de setembro de 2015*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13165.htm>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade (Med. liminar) – 958. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/>

listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+958%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+958%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bxfje6a>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 958. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+958%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+958%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/bxfje6a>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 966. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+966%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+966%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c9s3n3h>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 1.351. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1351%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1351%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/apt5am6>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade (Med. liminar) – 1.354. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1354%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1354%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/pt5am6>>. Acesso em: 3 out. 2016.

aos&url=http://tinyurl.com/b7tzazu>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 1.822. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+1822%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+1822%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/c999pzt>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 3.999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+3999%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+3999%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a5duuqp>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 4.430. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4430%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4430%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a4z8jqm>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 4.795. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+4795%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+4795%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/b7o9h34>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.105. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5105%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+5105%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/a5duuqp>>. Acesso em: 3 out. 2016.

www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5105%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+5105%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/poewblt>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade (Med. liminar) – 5.311. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+5311%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+5311%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nm3vtjf>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.423. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4893660>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.487. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4949201>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.488. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4950923>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.491. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4958243>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade – 5.577. Disponível em: <<http://>>

stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5034946>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior eleitoral. Partidos políticos registrados no TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 3 out. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. *Resolução nº 22.610, de 25 de outubro de 2007*. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-nb0-22.610-de-25-de-outubro-de-2007-brasilia-2013-df>>. Acesso em: 3 out. 2016.

CASTRO, Mônica Mata Machado de. Cláusula de barreira. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006, p. 188-191.

DULCI, Otávio Soares. Representatividade e governabilidade no Legislativo: o controle da fragmentação partidária. In: IANONI, Marcus. (Org.). *Reforma política democrática: temas, atores e desafios*. 1. ed. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2015, p. 194-202.

FLEISCHER, David. Reforma política no Brasil: os partidos políticos em questão. In: MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.); CINTRA, Antônio Octávio; FARIA, Dóris de; COSTA, Tania (Co-Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Ed. UnB, 2008, p. 163-190.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

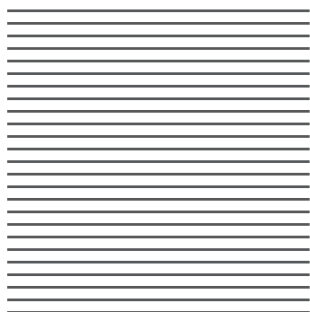
MULHOLLAND, Timothy; RENNÓ, Lúcio R. (Org.); CINTRA, Antônio Octávio; FARIA, Dóris de; COSTA, Tania (Co-Org.). *Reforma política em questão*. Brasília: Ed. UnB, 2008.



ENSAIO SOBRE A DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO LEGISLATIVO

Guilherme Wagner Ribeiro*

*Consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Doutor em Ciências Sociais. Professor da PUC/MG e da Escola do Legislativo.



1. INTRODUÇÃO

O ensaio é uma espécie de texto não ficcional de curto fôlego e sem compromisso com o recorte preciso de um objeto de estudo ou com o encadeamento lógico de um raciocínio dedutivo ou indutivo, o que se espera de artigos científicos e teses acadêmicas. Presta-se ao compartilhamento de *insights* e do processo de aproximação de seu autor em direção a determinado tema objeto de sua reflexão. Não são esperadas de um ensaio conclusões peremptórias ou demonstrações categóricas, o que não significa que esteja isento a críticas. Antes, pelo contrário, enquanto nos artigos científicos o autor busca certo rigor para se proteger *a priori* de determinados questionamentos, o aparente descompromisso do ensaio deixa-o propositadamente aberto a críticas. A incompletude do ensaio é explícita e convida o leitor ao pensamento crítico. É com esse espírito que nos aproximamos do tema sobre a duração razoável do processo legislativo.

Para provocar uma reflexão sobre esse tema, convém levar em consideração a percepção generalizada de que a vida está mais acelerada nos dias atuais. Isso se manifesta na forma como as pessoas se relacionam com o tempo, sempre com pressa e com o sentimento de que estamos

atrasados em relação aos nossos afazeres. Esse tema abre caminho para discutir a estreita relação entre o tempo e o Direito, em particular, a importância do devido processo legal. Cabe uma visita ao debate sobre a morosidade do Judiciário, uma vez que foi a partir desse problema no acesso à Justiça que se reconheceu a importância da duração razoável do processo. Em seguida, são discutidos mecanismos que levam à desconsideração do tempo na produção normativa, seja pela edição imediata da norma por meio da medida provisória, seja pela omissão legislativa. Por fim, o texto destaca alguns aspectos da organização do Poder Legislativo e da disciplina do processo legislativo que trazem impactos para o tempo de tramitação das proposições legislativas. Nessa etapa final, inicia-se pelo exame das normas constitucionais, em especial o modelo de bicameralismo, para, em um segundo momento, chamar a atenção de regras regimentais a partir da comparação de regimentos internos de algumas assembleias legislativas.

O tema merece atenção porque, assim como outros recursos, como dinheiro, espaço urbano ou rural, informação ou conhecimento, o tempo é objeto de tensões e de disputas políticas, além de assumir diferentes significados segundo a posição dos atores sociais, sendo distribuído de forma desigual entre as classes sociais. São muitos os exemplos de tensões e conflitos em torno do tempo ao longo da história. Segundo Le Goff (2014, p.61), “O conflito do tempo da Igreja e do tempo dos mercadores se afirma no coração da Idade Média, como um dos acontecimentos maiores da história mental desses séculos, em que se elabora a ideologia do mundo moderno”. As reivindicações dos trabalhadores pela regulamentação ou redução das jornadas de trabalho, pelo intervalo de descanso e pelo tempo para qualificação

fazem parte da história do Direito do Trabalho no Brasil e no exterior. A luta pelo ensino público e gratuito pode ser reconhecida como um movimento de defesa da ampliação dos anos de estudo das classes desfavorecidas, assim como a defesa de um transporte público de qualidade traduz o anseio de ter mais tempo para o descanso e para a família. O tempo tem diferentes significados, por exemplo, para o mercado financeiro, para a produção agrícola ou para a regeneração dos recursos naturais. A velocidade das redações jornalísticas não coincide com o ritmo das deliberações democráticas nem com o da reflexão acadêmica. Enquanto alguns planejam o envelhecimento com qualidade de vida, pensar o futuro para quem passa fome pode significar apenas a busca de sua próxima refeição.

2. A ACELERAÇÃO DA VIDA E O SENTIMENTO DE URGÊNCIA

Se há um tempo objetivo que independe da ação humana, reconhecido, por exemplo, pelo movimento dos astros ou pelas estações do ano, as diferenças anteriormente mencionadas revelam que variam de forma significativa as formas como os seres humanos se relacionam com o tempo, seja comparando diferentes momentos históricos, seja em uma mesma época. Essa diversidade de maneiras de lidar com o tempo e as tensões que elas engendram se ampliam com o desenvolvimento tecnológico, que altera os estilos e os ritmos de vida. Essa variação já foi descrita por historiadores ao examinarem a era moderna (séculos XV a XIX), que foi palco de invenções que impulsionaram mudanças na forma de as pessoas perceberem o transcurso do tempo. Destacam, por exemplo, como os relógios

mecânicos, que incorporaram no século XVI o registo dos minutos e, no século XVII, o dos segundos, contribuíram para racionalização do mundo do trabalho durante a Revolução Industrial no século XVIII (KOSELLECK, 2014, p. 154; THOMPSON, 1998). O interesse dos historiadores sob essa perspectiva decorre do fato de que a era moderna foi uma época em que mudanças tecnológicas e políticas aconteceram de forma mais rápida do que em qualquer outro momento histórico anterior, provocando naqueles que viveram nesse período a impressão de certa aceleração da vida, como ressalta Koselleck (2014, p. 153): “A intervalos menores, no dia a dia dos afetados introduz-se um novo componente desconhecido, que não pode ser deduzido de nenhuma experiência conhecida. Isso distingue a experiência da aceleração” da vida. A impressão de que a vida sofre um processo de aceleração é intensificada pelo desenvolvimento de tecnologias que proporcionam maior rapidez na interação humana, em especial as formas de comunicação e de transporte. Afinal, tem-se a impressão de que a vida foi acelerada na medida em que a tecnologia encurta o tempo de transposição de pessoas, mercadorias ou informações de um lugar a outro. No século XVIII, pode-se identificar outro salto tecnológico com a invenção e o desenvolvimento dos telégrafos, das ferrovias e dos barcos a vapor.

Além do avanço das tecnologias, notadamente de comunicação e transporte, a era moderna ensinou que crises políticas e processos revolucionários são fenômenos que também provocam a sensação de aceleração da vida, na medida em que trazem sucessivos fatos em curto espaço de tempo que parecem antecipar o futuro. A vida corre tranquila nos momentos de continuidade até entrar em um redemoinho por ocasião das rupturas. O tempo voou

em duas décadas que presenciaram a Revolução Francesa, que parecem corresponder a séculos de transformações sociais na Idade Média. Não é por outro motivo que Karl Marx chamou a revolução de “a locomotiva da história”.

Assim, parece inevitável certo paralelo entre essas mudanças da forma de vivenciar o tempo naquela época e as primeiras décadas do século XXI, reconhecida como a era do conhecimento. Com a velocidade dos acontecimentos, novos conhecimentos são constantemente exigidos, impondo-nos um processo de aprendizagem permanente. Nesse contexto, surpreende a atualidade das palavras do personagem de Goethe em seu romance *As afinidades eletivas*, de 1809: “Agora não podemos mais aprender nada para a vida. Nossos ancestrais permaneceram fiéis ao ensino que recebiam na juventude; nós, porém, precisamos reciclar nossos conhecimentos se não quisermos sair de moda.” (*apud* KOSELLECK, 2014, p. 153).

Se a velocidade do surgimento de novas tecnologias no século XVIII provocou a impressão de certa aceleração da vida, os dias atuais levam essa experiência ao extremo, com o acentuado desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informação por meio da internet e de outros recursos eletrônicos. Há uma correlação direta entre a aceleração do ritmo de vida e a capacidade de interação humana, que nos permite comunicar instantaneamente com outras pessoas em qualquer lugar do mundo, por meio de um dispositivo móvel que podemos levar no bolso, enquanto fazemos outras coisas, como durante a alimentação ou nos deslocamentos. Da mesma forma, de maneira cada vez mais rápida as pessoas acessam novas informações por intermédio das redes sociais, portais na internet, comunidades virtuais. Ou seja, vivemos em uma sociedade em rede com um

fluxo cada vez mais veloz de informações, conhecimento, dinheiro, serviços e produtos, o que deixa as pessoas com a impressão de que estão sempre atrasadas. Há uma compressão do tempo diante da aceleração da vida no capitalismo digital (WAJCMAN, 2015), causando ansiedade em decorrência do que vem sendo chamado de “síndrome do pensamento apressado”. O sentimento de urgência parece orientar o ritmo de vida das pessoas, que anseiam por respostas imediatas do Estado ou de quem quer que seja para os seus problemas. Afinal, estão se acostumando a ver o futuro – materializado em novas e surpreendentes tecnologias – chegar cada vez mais rápido. O futuro de outrora, como algo distante, remoto, parece se desmanchar no ar, em face desse sentimento de urgência e da cultura da impaciência.

Nesse quadro, ganha relevância a noção do devido processo legal, que estabelece um procedimento para que as decisões estatais sejam construídas em um tempo diferido, respeitando determinados princípios, como a possibilidade de participação dos afetados pela decisão. O processo legal, em suas diferentes vertentes – civil, penal, administrativo – tem, entre outras, a função de estabelecer certa distância entre o fato gerador de um problema e a decisão estatal que busca a solução, partindo do pressuposto de que essa decisão precisa ser construída, de que ela carece de um tempo para a maturação. A indignação e outros sentimentos reativos levariam as pessoas a aplicar a pena máxima – quando não o linchamento –, se a decisão fosse tomada imediatamente após a prática do delito. “Ao impulso mortífero imediato, sucede o tempo diferido do processo”, sustenta Ost (1999, p. 150). O processo penal permite que os envolvidos, com suas versões e seus argumentos, reinterpretem o passado, dando-lhe um novo futuro,

com o reconhecimento definitivo da inocência ou com a sanção reparadora. A lembrança dolorosa da vítima terá um futuro diferente a partir do momento da condenação do agressor. Da mesma forma, o processo legislativo parte de uma discussão sobre os problemas que advêm de um passado remoto ou recente, visando a uma decisão que proporcione uma solução no futuro. O debate e a negociação entre os atores interessados alteram os vínculos entre o passado e o futuro. Essa deliberação democrática, condição para a legitimidade da norma, requer tempo, não segue o ritmo da indústria fabril, das decisões de cunho técnico e menos ainda do mercado financeiro. Aliás, mesmo após a aprovação da norma, ela não é incorporada às relações sociais em um passe de mágica. A renúncia do legislador ao período de *vacatio legis*, por meio da costumeira cláusula segundo a qual “esta lei entra em vigor na data de sua publicação”, pouco antecipa a efetividade da norma, que com frequência requer um trabalho de divulgação e educativo dos órgãos públicos, para que a lei seja conhecida e gradativamente incorporada às relações sociais.

É fato que há situações excepcionais que exigem decisões rápidas, a serem confirmadas ou revogadas após a apreciação cautelosa das autoridades, como a prisão de um criminoso que age para apagar as provas de seu crime. O Direito contempla essas situações, com a previsão, na seara judicial, de prisões temporárias e medidas liminares e, na área legislativa, com as medidas provisórias. Contudo, há nítida percepção da sociedade, por um lado, do abuso por parte das autoridades das situações excepcionais previstas na legislação, seja das tutelas de urgência constantes nos processos civil e penal, seja das medidas provisórias. Por outro lado, sabe-se também que, se o tempo é indispensável para a

legitimidade das normas legais ou das decisões judiciais, o seu prolongamento excessivo pode comprometer o sentido democrático do devido processo legal, como é do conhecimento de milhões de pessoas que aguardam por decisões do Judiciário brasileiro. Reformulando o dito popular, pode-se dizer que “a justiça que tarda é falha”. Aliás, morosidade se transformou em marca da atividade judicial no Brasil, motivando a inclusão do inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição da República, pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2005, segundo o qual, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Convém conhecer um pouco o debate em torno do princípio da duração razoável do processo judicial, porque ele pode jogar alguma luz sobre o problema similar que acontece também no processo legislativo.

3. O PRINCÍPIO DA DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO JUDICIAL

Este ensaio inspira-se em um princípio que orienta a atividade jurisdicional e administrativa – o da duração razoável do processo – para provocar uma reflexão sobre o tempo no processo legislativo. Convém, então, entender os motivos pelos quais esse princípio foi alçado à condição de direito fundamental pela referida emenda à Constituição da República, para verificar se fatores similares ocorrem também no Poder Legislativo. É preciso cautela na comparação, porque as atividades são distintas. O Judiciário atende, sobretudo, a demandas individuais, enquanto o Legislativo cuida da produção de normas que resguardam o interesse da coletividade ou,

pelo menos, de grupos específicos. Além disso, não há paralelo entre as estruturas de ambos os Poderes, uma vez que os órgãos do Judiciário estão organizados de forma articulada e hierárquica, enquanto cada casa legislativa é autônoma. Os tribunais superiores, que compõem o Poder Judiciário da União, são instâncias recursais de decisões proferidas nos tribunais estaduais. Não há essa integração entre os legislativos federal e estaduais. Ainda assim, essa estratégia é uma porta de entrada para abordar a duração do trâmite das proposições legislativas.

Não há uma causa única que explique a morosidade do Poder Judiciário, que é um problema complexo e envolve muitas variáveis. Não é o caso tentar levantar todas essas variáveis, mas apenas destacar alguns aspectos centrais que provocam a inércia na atuação dos órgãos do Judiciário. O número elevado de ações judiciais em trâmite nos tribunais e nas instâncias iniciais certamente é um dos principais fatores que provocam a morosidade na prestação dos serviços jurisdicionais. Havia aproximadamente 70,8 milhões de processos tramitando na Justiça brasileira em 2014, sendo que o número de ações encerradas desde 2009 é inferior ao número de novas ações, ou seja, o estoque de processos judiciais vem crescendo de forma significativa. Em 2009, esse volume girava em torno de 59,1 milhões de ações judiciais. Ressalte-se que, notadamente, em virtude das políticas adotadas pelo Conselho Nacional de Justiça, houve um crescimento do número de ações concluídas no período em questão, mas não foi superior ao número de novas ações. Há um aumento da demanda de prestação jurisdicional, que, de um lado, pode ser percebido de forma positiva, pois significa que os cidadãos estão ganhando consciência dos seus direitos e reivindicando-os judicialmente. Todavia, decorre também de uma cultura da litigiosidade, em que

pessoas, empresas e diferentes órgãos estatais adotam a estratégia de levar seus conflitos para o Judiciário em vez de resolvê-los por outros meios, como a mediação e a arbitragem, ou, simplesmente, cumprindo o que a lei determina. Deixar que o problema deságue no Judiciário representa, nessa perspectiva, postergar o seu desfecho.

Se a importância da celeridade da Justiça para a democracia e para a pacificação dos conflitos sociais é reconhecida por todos os estudiosos e operadores do Direito, esse reconhecimento não se materializa na atuação profissional de muitos advogados, que, não raras vezes, optam por estratégias protelatórias na expectativa, por exemplo, de que a prescrição favoreça seus clientes em ações penais. A demora no trânsito em julgado de decisões judiciais é, com frequência, do interesse da parte cujo resultado lhe será desfavorável. Em muitos casos, a morosidade da Justiça do Trabalho pode beneficiar as empresas, seja porque o trabalhador é estimulado a fazer um acordo ainda que por valor bastante inferior ao devido, seja porque os recursos financeiros permanecem com a empresa enquanto a ação tramita pelas diversas instâncias judiciais. Todavia, não são apenas os advogados os responsáveis pela morosidade proposital de determinadas ações judiciais. Notadamente nas instâncias superiores, magistrados utilizam de recursos, como o pedido de vista, para adiar a apreciação de matérias, ainda que o resultado já esteja definido, como ficou evidente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.650, ajuizada pelo Conselho Nacional da Ordem dos Advogados, questionando a possibilidade de financiamento privado por parte de pessoas jurídicas, no qual o ministro Gilmar Mendes solicitou vista em fevereiro de 2014, devolvendo os autos com seu voto em setembro de 2015. Essa estratégia revela que não decidir já é, em si, uma forma

de decidir, no sentido da manutenção do *status quo*, uma decisão que não preenche as exigências de publicidade e de fundamentação.

Essa estratégia de contar com a morosidade do Judiciário para retardar o cumprimento de uma obrigação legal ou contratual encontra terreno fértil nas regras processuais, que preveem um complexo sistema de recursos e diversos instrumentos que, em princípio, visam garantir a ampla defesa e o contraditório. As regras processuais são marcadas por um formalismo exacerbado, que tem sido objeto de críticas e revisão legislativa, mas ainda assim pautam o ritmo da tramitação das ações judiciais e informam a cultura de parcela significativa dos operadores do Direito.

Ao reconhecer a morosidade na tramitação das ações judiciais como um grave problema para a efetivação do acesso à Justiça, caminhou bem o constituinte ao não estipular como direito fundamental a rápida apreciação das demandas levadas ao Judiciário, mas a duração razoável do processo. Essa nuance terminológica, que reflete diferentes concepções de justiça, pode ser encontrada em importantes textos normativos no Direito Comparado. Enquanto a Sexta Emenda à Constituição dos Estados Unidos adotou a expressão “juízo rápido” (*fair trial*), as Convenções Europeia e Americana de Direitos Humanos, de 1950 e 1969, respectivamente, referem-se à apreciação judicial em prazo razoável, o que nos parece mais adequado. Afinal, como já destacamos anteriormente, a apreciação de uma demanda judicial requer tempo. Não obstante, a definição do que seja um tempo razoável para a apreciação de uma ação judicial não é tarefa fácil.

Instado diversas vezes em virtude de suposta violação ao direito a uma prestação jurisdicional em tempo razoável, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos foi, aos poucos, estabelecendo alguns critérios para reconhecer a referida violação em cada caso, considerando, por exemplo, os efeitos sobre os acusados – se está preso preventivamente, por exemplo –, a contribuição dele para o atraso na prestação jurisdicional, a maneira como a investigação foi realizada e a complexidade da matéria.

É possível colher alguns elementos da situação do Poder Judiciário para identificar ou não similaridades com a morosidade na apreciação de determinadas proposições pelos parlamentos. Por exemplo, assim como nas ações judiciais, não se pode estabelecer um tempo razoável para apreciação de qualquer projeto de lei, uma vez que eles apresentam suas especificidades e diferentes graus de complexidade. Assim como parte da lentidão no trâmite das ações judiciais pode ser atribuída a estratégias adotadas pelos advogados, com frequência parlamentares atuam para postergar a apreciação de determinada proposição legislativa, promovendo a obstrução por meio dos recursos disponíveis nos regimentos internos e protelando indefinidamente a decisão estatal. Cabe chamar a atenção mais uma vez para o fato de que, tanto na esfera judiciária quanto na legislativa, não decidir já é, em si, uma forma de decidir: decide-se que a situação deve permanecer como está até que a autoridade judiciária ou legislativa, não se sabe quando, efetue o seu dever de decidir a matéria. Dessa forma, o acusado continua preso, o credor não pode cobrar seu crédito ou a matéria fica sem regulamentação ou com regramento defasado diante da realidade em constante transformação.

Nessa linha de raciocínio de traçar um paralelo entre os processos judicial e legislativo, merece, por fim, registro

uma diferença entre as decisões dos Poderes Judiciário e Legislativo: por mais que elas possam demorar além do razoável, enquanto a decisão judicial pode concluir pela procedência ou pela improcedência da ação judicial, condenando ou absolvendo o réu, a decisão legislativa será, salvo raríssimas exceções, pela aprovação do projeto de lei. Superada a apreciação pelas comissões, em especial o juízo de constitucionalidade do projeto de lei, o Poder Legislativo não rejeita um projeto de lei no momento de sua votação em Plenário. A rejeição de um projeto de lei representa certo custo político para os parlamentares perante o público que se beneficiaria da proposição, custo que é fortemente amenizado se simplesmente o projeto não for apreciado, permanecendo nas gavetas das casas legislativas até o seu arquivamento.

4. A DESTEMPORALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO NORMATIVA

A noção de destemporalização aqui adotada inspira-se na obra seminal de François Ost intitulada *O tempo do direito* (1999). Para Ost (1999), há diferentes formas pelas quais uma sociedade recusa a dimensão do tempo em seu devir. Uma delas é tomar o tempo por apenas uma de suas dimensões, quais sejam, a da duração, que importa na estabilidade e na continuidade, e a dimensão do acaso, do instante criativo, do inesperado. Para o autor, o tempo tem essas duas dimensões, representadas no pensamento filosófico por Bergson, que ressalta a continuidade, a dimensão da duração do tempo, e Bachelard, que destaca a importância das rupturas, da descontinuidade.

O tempo é um e outro: uma duração, cheia de descontinuidades múltiplas, sempre a reinventar. Há uma diagonal que se inscreve no cruzamento dos dois eixos, pelo menos de cada vez que somos capazes de iniciativa e de história. Entre acaso e determinismo, vislumbra-se esta terceira via do tempo histórico, [que] era denominada por Aristóteles de *kairos*; ele via nela a expressão do bem em matéria de tempo. (OST, 1999, p. 34).

Vejamos primeiro a perda da dimensão da duração e da continuidade do tempo, que está associada aos já mencionados sentimento de urgência e cultura da impaciência que informam a aceleração da vida. Essa valorização desmesurada do instante inovador, em que a inovação surge como um objetivo em si, importa em uma desconsideração do potencial do passado, cujas releituras nos permitiriam repensar o presente e traçar perspectivas para o futuro, que, se não é certo e determinado, tampouco é aleatório e absolutamente incerto. No que tange à produção da lei, essa forma de destemporalização se materializa notadamente no excesso de medidas provisórias, mas também em tramitações apressadas que suprimem o tempo do debate, do exame detido, naquelas entidades da federação cujos chefes do Poder Executivo não podem editar tal espécie normativa.

As medidas provisórias deveriam ser utilizadas em caráter excepcional, como estabelece o art. 62 da Constituição da República, ao instituir como pressuposto o reconhecimento de situações de urgência e relevância. Como, na atualidade, tudo parece urgente para os setores interessados, a edição de medida provisória se torna a melhor alternativa. Ademais, a dificuldade de tramitação dos projetos de lei no regime regular, os quais demoram anos para serem apreciados, estimula o uso da medida

provisória. O ministro Gilmar, referindo-se ao tempo em que era advogado-geral da União, conta-nos que,

ainda no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o ministro Jobim recebeu uma comissão, que lhe apresentou uma proposta de medida provisória sobre um determinado tema. O ministro, sensibilizado, perguntou em quanto tempo haviam desenvolvido o estudo. Responderam-lhe que em dois anos. (MENDES, 2003, p. 61).

O setor interessado trabalhou dois anos para elaborar uma minuta de regulamentação para a área de sua atuação, mas entendia que a aprovação da matéria era urgente e deveria ser veiculada por meio de medida provisória. Segundo o referido ministro, a demanda por edição de medidas provisórias vem não apenas do setor privado, mas também da própria administração pública. Aliás, os próprios parlamentares fazem uso do tempo especial de tramitação do projeto de conversão da medida provisória em lei, quando apresentam emendas estranhas ao tema do referido projeto, o que é relativamente comum.

Vejam agora a forma inversa de destemporalização, que corresponde à desconsideração do imponderado na história, dos instantes de descontinuidade e de inovação, estando associada à expectativa de se assegurar a eternidade de determinada situação. Não raro determinado grupo ou partido político assume o governo e já traça um projeto de poder para várias gerações, como o fez Hitler, que propunha o Reich de mil anos. Nessa perspectiva, supõe-se o fim da história, porque o futuro estaria predeterminado. Essa forma de destemporalização se materializa, no que tange à atividade legislativa, na omissão do legislador quando não cumpre o seu dever de regulamentar determinada matéria. O problema

é antigo e ganhou expressão a partir da edição das constituições dirigentes editadas na primeira metade do século XX, que, além da organização do Estado e dos direitos fundamentais de primeira geração, previa atuações do Estado e direitos sociais que dependiam de regulamentação. Em muitos casos, essa regulamentação jamais entrou em vigor. O constituinte fez constar da Constituição da República promulgada em 1988 dois instrumentos para, senão superar o problema da omissão legislativa, pelo menos atenuá-lo: a ação direta de inconstitucionalidade por omissão e o mandado de injunção, a ser concedido “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” – art. 5.º, LXXI. Vale o registro da evolução jurisprudencial do STF, no sentido de dar efetividade ao mandado de injunção. Aquela Corte entendeu, no começo da década de 90, que caberia apenas a notificação da autoridade omissa, mas, a partir do Mandado de Injunção n.º 712, relativo ao direito de greve do servidor público, adotou caminho diverso. Nesse caso, determinou a aplicação da lei que disciplina o direito de greve do trabalhador da iniciativa privada (Lei n.º 7.783, de 1989) até que a matéria fosse regulamentada.

Não obstante, há diversos dispositivos esperando a regulamentação, inércia do legislador que ultrapassa qualquer prazo razoável para a tramitação de uma proposição legislativa. É o caso, por exemplo, da regulamentação da participação do usuário do serviço público na administração direta e indireta, conforme art. 37, § 3.º da CR; da emancipação de municípios, segundo art. 18, § 4.º da CR; e da tributação das grandes fortunas, consoante art. 153, VII da CR. Nessas e em várias

outras situações, há diferentes fatores que determinam a inércia legislativa, não se podendo identificar uma única causa. Em comum, tais dispositivos revelam a prevalência da opção política em manter a lacuna no ordenamento jurídico, apesar da importância das matérias.

5. NORMAS JURÍDICAS E O TEMPO DE TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

A intenção desta parte final do ensaio é destacar algumas normas jurídicas que impactam o tempo de tramitação das proposições legislativas. Seguindo a hierarquia das normas, comecemos pelo Texto Constitucional. Mencionem-se, então, duas normas que visam assegurar maior celeridade ao processo legislativo: o pedido de urgência (art. 64, § 1.º da CR) e a dispensa da apreciação por parte do Plenário (art. 58, § 2.º, I), atribuindo competência conclusiva às comissões, são regras previstas na Constituição da República que permitem a aceleração na apreciação de determinadas matérias. Em sentido contrário, ou seja, estabelecendo um obstáculo à aprovação apressada de determinada matéria, os arts. 29 e 32 da CR estabelecem um interstício de 10 dias entre um turno e outro para a aprovação de emendas às Leis Orgânicas do Município e do Distrito Federal. Deveria o constituinte ter estendido regra similar para a própria Constituição da República, evitando aprovações apressadas, como a apreciação, em um mesmo dia, de dois turnos exigidos pelo § 2.º do art. 62 da CR, como aconteceu com a aprovação da Emenda à Constituição n.º 62, de 2009, que alterou o regime de pagamento dos precatórios.

O principal aspecto constante na Constituição da República que influencia o tempo de tramitação dos

projetos de lei é a adoção do bicameralismo com casas equipotentes, embora não sejam simétricas, ou seja, elas não têm as mesmas atribuições, conforme se verifica com o cotejamento dos arts. 51 e 52 da CR, que estabelecem as atribuições, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Verifica-se que o Senado tem um conjunto de atribuições que a Câmara não tem, mas, em compensação, a Câmara é a Casa Iniciadora de todos os projetos de lei originários de outros Poderes. Sabe-se que, se a Casa Revisora alterar o projeto de lei, ele retorna à Casa Iniciadora, que dá a palavra final sobre a proposição, acatando ou não as alterações patrocinadas pela Casa Revisora. Assim, em matéria de processo legislativo, a Câmara apresenta uma condição vantajosa em relação ao Senado, porque controla as alterações por ele efetuadas nos projetos de lei encaminhados pelos demais Poderes e de iniciativa de suas comissões e dos deputados. O fato é que a tramitação em duas casas legislativas, ainda que em turno único em cada uma delas, torna a tramitação mais demorada, notadamente se a Casa Revisora altera o projeto por meio de emendas ou substitutivo, porque, como já foi esclarecido, o projeto deve retornar à Casa Iniciadora. Aliás, não raro os senadores são pressionados a não alterar o projeto para que ele possa ser aprovado e encaminhado ao presidente para sanção e promulgação.

No nível regimental, são muitas as regras que disciplinam o ritmo de tramitação das proposições legislativas, definindo os prazos para o debate nas comissões e no Plenário, interstício entre os turnos de votação, tempo para encaminhamento e declaração de votos etc. Além disso, outros dispositivos disciplinam procedimentos específicos que não se referem diretamente a prazos ou tempo para a prática de determinado ato, mas são utilizados pelas minorias como estratégia de obstrução. Assim, a exigência

de quórum é uma dessas situações, pois permite que a minoria se retire do Plenário quando a sua ausência torna insuficiente o número de parlamentares para deliberar sobre determinada matéria, impondo o adiamento da votação. A disciplina dos regimes de votação simbólico e nominal também influencia no tempo da apreciação das matérias, uma vez que o primeiro é rápido, permitindo várias votações em poucos minutos, enquanto o segundo exige um tempo maior, podendo atrasar a apreciação da matéria. Não cabe no espaço – e no tempo – deste ensaio uma abordagem exaustiva sobre o tema, que poderia se estender para averiguar elementos empíricos sobre a duração do trâmite de proposições em determinadas casas legislativas.

Por ora, tendo como exemplos regimentos internos de alguns legislativos estaduais, limitemo-nos a destacar dois aspectos do regramento do processo legislativo dos estados que apresentam grande importância para se refletir sobre uma duração razoável do trâmite de uma proposição legislativa, a saber, a competência do presidente para definir a ordem do dia e o prazo das comissões para a apreciação das matérias. Talvez a regra que mais impacte no tempo de apreciação das matérias seja aquela que confere ao presidente da casa legislativa a competência de definir a ordem do dia, dando a ele o poder de, na prática, suspender o trâmite de determinada proposição e encaminhar outras, de acordo com seus interesses políticos e negociações com os líderes da casa¹. Evidentemente, o presidente exerce sua competência conectado a uma rede de interesses e negociações, que passa não apenas pelos demais parlamentares e pelos líderes dos outros Poderes, mas também pelos meios

1 Art. 17, I, m, do RI-ALSP; art. 65, I, o do RI-ALSC.

de comunicação, pela opinião pública e pelos lobistas, todos influenciando em alguma medida a agenda do Poder Legislativo. Reitere-se que, como regra nas casas legislativas, a competência formal para definir a agenda é do presidente da instituição, que pode acelerar, retardar ou suspender o trâmite das proposições.

O segundo ponto que merece destaque neste ensaio é o tempo reservado para as comissões examinarem as proposições legislativas. É para essa fase que os regimentos internos reservam prazos maiores, porque as comissões permanentes constituem a instância tanto para a análise técnica do projeto de lei pelos técnicos das instituições e pelos parlamentares, quanto para a deliberação pública, por meio de audiências e consultas públicas. Esse prazo das comissões é dividido em duas etapas: a primeira se refere ao tempo reservado para o relator emitir o parecer; a segunda destina-se ao debate entre os parlamentares tendo por base esse parecer. Como regra, as audiências públicas, cuja organização demanda tempo, acontecem na primeira etapa, supondo auxiliar o relator na elaboração de seu parecer. A hipótese que nos move é a de que os prazos para as comissões estabelecidos nos regimentos internos remetem-nos a uma concepção tecnocrática do processo legislativo, reservando tempo suficiente para o exame técnico, mas insuficiente para o debate público. A deliberação pública requer tempo de identificação de atores a serem mobilizados, de esclarecimento sobre o conteúdo da norma e de um mecanismo para aferir e confrontar os argumentos favoráveis e contrários a determinada proposição. A realização de uma audiência pública requer tempo para convidar as autoridades e demais interessados com certa antecedência e para organizar as informações e o conhecimento sobre a matéria expostos naquele evento. Tendo essa preocupação como pano de fundo, observemos os prazos estipulados em alguns regimentos

internos. O Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Santa Catarina adota a técnica de estipular os prazos fixando o número de reuniões ordinárias da comissão, que são realizadas uma vez por semana, conforme o art. 131. O prazo é de quatro reuniões, sendo que na primeira o presidente desse colegiado distribui a matéria para o relator. Na terceira, encerra-se o prazo para emendas e, na quarta, há leitura do parecer. Eventual pedido de vista estende o prazo por mais três semanas. Ao se referir à audiência pública com entidade da sociedade civil ou movimento social organizado, para discutir o mérito e instruir matéria legislativa em trâmite, o Regimento Interno daquela casa não faz qualquer referência à eventual dilatação de prazos (arts. 162 e seguintes).

O Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo estabelece o prazo de 30 dias para a apreciação das proposições, 15 dias se em regime de prioridade e dois dias em regime de urgência (art. 53). Esse último prazo surpreende, porque a Assembleia tem 45 dias nesse regime especial de tramitação, dos quais reserva apenas dois para o órgão responsável pelo trabalho mais demorado na apreciação de uma matéria. O prazo do relator não é previamente fixado pelo regimento, sendo estipulado pelo presidente da comissão (art. 54, § 1.º). A Assembleia Legislativa do Espírito Santo estabelece o prazo de 15 dias úteis para a comissão aprovar o parecer, sendo que o relator tem 10 dias para emitir seu relatório. O Regimento Interno dessa casa também não faz qualquer referência a prazo ao dispor sobre audiência pública, segundo art. 274. Em Minas Gerais, as comissões temáticas permanentes de sua casa legislativa têm o prazo de 20 dias para apreciar projetos de lei e o dobro para analisarem projetos de lei complementar e emenda

à Constituição. Em qualquer das situações, o relator tem a metade do prazo da comissão para emitir o seu parecer, de acordo com os arts. 134 e seguintes. Ao dispor sobre audiência pública, o regimento não estabelece qualquer ampliação do prazo. Os prazos para a apreciação de proposições na Assembleia Legislativa do Pará também são exíguos: 12 dias úteis para projeto de lei em regime regular, seis dias úteis em regime de prioridade e três dias úteis para proposições em regime de urgência. Também nessa instituição o presidente fixa o prazo para o relator (PARÁ, 1994).

Essa amostra de regramento sobre os prazos das comissões sugere certa consistência da hipótese anteriormente compartilhada de que, apesar da pressão para abertura das casas legislativas para a participação popular, as assembleias legislativas não ajustaram seus regimentos no que tange ao tempo necessário para uma deliberação pública que ultrapasse o exame técnico das proposições legislativas. É possível que o regramento dessa matéria não esteja acompanhando as experiências das casas legislativas em relação à promoção do debate público de proposições importantes. Afinal, é comum que a vida cotidiana e as instituições políticas e sociais caminhem na frente do Direito, experimentem formatos e soluções e recebam *a posteriori* o ajuste normativo adequado. A dinâmica da vida social e a evolução normativa do Direito não são síncronos, pois frequentemente a norma entra no ordenamento jurídico para dar estabilidade ao que já vem sendo anunciado ou experimentado. Somente uma análise empírica apontará se as regras sobre os prazos das comissões estão defasadas diante das práticas de deliberação pública com ampla participação da sociedade ou se, ao contrário, as casas legislativas pararam no tempo em que a aprovação de normas jurídicas dependia apenas do exame técnico da burocracia estatal.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ensaio não combinam com conclusões peremptórias, pois seu objetivo de convidar o leitor a um passeio por certa reflexão não está preocupado com o ponto de chegada. Nessa caminhada, ficou evidente a complexidade da gestão do tempo nos processos decisórios na arena pública, porque os diferentes interesses não disputam apenas o conteúdo da decisão, mas também o momento em que será tomada. Ademais, conforme foi destacado, a relação com o tempo entre os diferentes atores sociais torna ainda mais difícil essa gestão. Empresas que exploram o minério pautam o seu ritmo de produção de acordo com a lógica do mercado, como a oscilação dos preços de seus produtos, enquanto ambientalistas pressionam para desacelerar a exploração da terra, com base no princípio da precaução. É no princípio do devido processo legal que se podem equacionar essas diferentes perspectivas; é no processo de deliberação pública regulado pelo Direito que atores sociais com formas tão díspares de lidar com o tempo se encontram, desde que o Estado seja capaz de produzir suas decisões dentro de um prazo razoável. O paradoxo dos mecanismos decisórios do Estado, que ora abusa das decisões com caráter de urgência, ora posterga indefinidamente suas decisões, dá sinais de que o poder público não está sendo capaz de criar uma instância de interação entre essas diferentes formas sociais de se lidar com o tempo.

Nesse contexto, a partir do reconhecimento da centralidade do tempo na dinâmica política e social, o texto abre caminho para uma releitura das regras que regem o processo legislativo. Tanto a previsão de determinados prazos regimentais como o tempo de tramitação de certas proposições podem revelar o modelo

de Parlamento que se pretende adotar e o papel efetivo que se atribui ao Poder Legislativo no equilíbrio entre os Poderes. Esse olhar é relativamente novo, com poucos estudos e, por conseguinte, exige tempo para o debate e para a reflexão que deem conta de sua complexidade. Os profissionais que atuam nas instituições legislativas e que estão comprometidos com o aperfeiçoamento dessas casas sob uma perspectiva democrática têm o desafio de organizar suas atividades no tempo de duas maneiras: de um lado, precisam atender as demandas diárias que garantem o funcionamento das casas legislativas; de outro, é fundamental reservarem tempo e disposição para se dedicarem à reflexão rigorosa e à produção do conhecimento sistemático que contribuam para que o Parlamento ocupe um lugar de relevo na construção do Estado Democrático de Direito. Essas são duas dimensões da atividade profissional com ritmos diferentes, mas que devem estar integradas, de forma que a atividade cotidiana, a um só tempo, faça parte da reflexão sistemática e nela se inspire. Este livro que o leitor ora tem em suas mãos – ou na tela do computador ou no tablet – reflete a disposição dos autores de enfrentar esse desafio.

REFERÊNCIAS

KOSELLECK, Reinhart. *Estratos do tempo*: estudos sobre história. Rio de Janeiro: Ed. Contratempo: PUC-Rio, 2014.

LE GOFF, Jacques. *Para uma outra idade média*: tempo, trabalho e cultura no ocidente. Petrópolis: Vozes, 2014

MENDES, Gilmar Ferreira. O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação. *In*: Minas Gerais, Assembleia Legislativa. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte: 2003. p. 57-71.

OST, François. *O tempo do direito*. Lisboa, Instituto Piaget, 1999.

PINTO, Cristiano Paixão Araújo. *Modernidade, tempo e direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. 319 p.

THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. 528 p.

TUCCI, José Rogério. *Tempo e processo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1998.

WAJCMAN, J. *Pressed for time: the acceleration of live in digital capitalism*. Chicago: The University of Chicago Press, 2015.

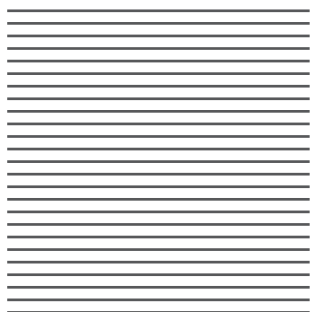


A LETRA DA LEI, SUA REESCRITA, SUA RELEITURA

Marcos de Castro Alvarenga*
Bernardo Costa Couto Maranhão**

*Analista legislativo – Redator da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Graduado em Letras e Mestre em Teoria da Literatura.

** Analista legislativo – Redator da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Graduado em Direito e Psicologia. Mestre em Direito.





1. INTRODUÇÃO

A elaboração teórico-crítica sobre o texto legal quase sempre tem em mira a operação interpretativa em jogo no momento da aplicação da lei. São relativamente poucos os estudos que se voltam para a produção do texto legal, e tais estudos usualmente assumem a forma de um receituário formalístico, sem aprofundamento nas questões de interpretação e aplicação. Além disso, verifica-se que há pouco intercâmbio entre, de um lado, os que praticam e pensam a escrita do texto legal e, de outro, os que praticam e pensam a criação do Direito a partir desse mesmo texto no caso concreto.

O campo da técnica legislativa permanece fortemente inspirado pelos ideais cientificistas e enciclopédicos herdados do positivismo jurídico e das grandes codificações do início do século XX. Fato é que esse campo tem recebido, mais recentemente, o influxo da Legística, a qual promete aumentar a eficiência do ordenamento jurídico, mediante a consolidação das leis e os estudos de impacto da legislação. Apresentada como evolução da técnica legislativa mais tradicional, a Legística, pela concepção de racionalidade e de ciência que lhe é subjacente, está, no entanto, em continuidade com o ideário codificador e positivista.

O debate sobre a interpretação e a aplicação do Direito, no decorrer das últimas décadas, tem passado por verdadeira mudança de paradigma, operada por autores ligados à hermenêutica jurídica e ao campo do Direito Constitucional.¹ Sob esse novo prisma, a interpretação e a aplicação da lei constituem uma só operação, na qual, mais do que se ater à letra da lei – isto é, ao conteúdo semântico das palavras da lei ou à sintaxe segundo a qual elas se conectam –, o que importa é assegurar a máxima efetividade dos direitos fundamentais expressos no texto constitucional. O Direito, nessa perspectiva, é concebido, não como um sistema de comandos legais, mas como um sistema composto por princípios e regras, que admite uma maior adequação da norma jurídica às situações concretas por ela disciplinadas.

Nosso propósito neste artigo é tecer uma reflexão sobre a feita do texto legal a partir de nossa experiência cotidiana como redatores. Interessa-nos recapitular alguns aspectos do debate atual sobre a interpretação/aplicação da lei, a fim de abordar criticamente a promessa de um incremento cientificamente comandado da eficiência do ordenamento jurídico. Nessa trilha, estaremos especialmente atentos à concepção do Direito como sistema de princípios e regras e à dimensão pragmática da linguagem.

2. LEGALISMO, DOGMATISMO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

O sistema normativo é uma rede institucional intrincada, da qual a lei é apenas um dos componentes. A esse respeito, observa Menelick de Carvalho Netto:

1 Por exemplo, Hans-Georg Gadamer, Friederich Müller, Ronald Dworkin e Robert Alexy.

Na descrição luhmanniana, por exemplo, o Legislativo é apenas a periferia do sistema jurídico, por meio da qual os argumentos adentram o ordenamento. O ordenamento, é claro, nunca foi visto como a legislação bruta. Qualquer autor de peso, ao afirmar a coerência, o caráter fechado do ordenamento, a sua harmonia interna, o faz entendendo por ordenamento não a mera legislação, mas o trabalho de juízes e juristas sobre essa legislação.²

No entanto, é recorrente o equívoco de descrever o ordenamento jurídico como o conjunto das leis em vigor. São efeitos dessa concepção legalista do Direito o dogmatismo e o formalismo, a profusão de textos normativos de toda espécie – leis ordinárias, leis complementares, medidas provisórias, decretos, resoluções, instruções – e a ilusão quanto ao poder do legislador de tudo controlar por meio de leis.³ Nesse passo, a lei como produto é supervalorizada, em detrimento do seu processo de criação. Dito de outro modo, muitas vezes a lei é feita sem a atenção devida ao texto, que constitui sua matéria-prima, e ao contexto em que ela se insere – um contexto complexo, dado pela realidade sócio-histórica, com suas limitações e demandas próprias, e pelo conjunto do sistema normativo. Em razão dessa complexidade, no dizer de José Alcione Bernardes Júnior, a lei deve ter por horizonte “um padrão de uniformidade

-
- 2 CARVALHO NETTO, M. de. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. In: MOURÃO, G. H. B.; CASTRO, M. F. (Coord.). *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003. p. 26-27.
 - 3 Destaca-se, como mais um elemento motivador dessa inflação legislativa, o fato de o Poder Legislativo ser avaliado – especialmente por setores dos meios acadêmico e jornalístico – por sua produtividade, entendida como a quantidade de leis criadas ou como a proporção entre proposições apresentadas e leis elaboradas. Na esteira dessa lógica quantitativa, vem se constituindo um mercado de textos para projeto de lei, voltado, sobretudo, para vereadores. Cite-se como exemplo o *site* Projetos de Lei (www.projetosdelei.com.br), que exhibe um catálogo de projetos de lei, organizados por tema, e os comercializa em pacotes de 10 a 100 projetos, com preço unitário médio de R\$ 20.

interpretativa que, para além da qualidade técnica de seu texto, depende fundamentalmente do hipertexto em que ela se insere, representativo do mundo da vida, com todos os condicionamentos histórico-sociais que o modelam”.⁴

Ao aplicador do Direito incumbe adequar a abstração da lei às especificidades do caso concreto. Muitas vezes, no entanto, essa adequação falha em razão de um dogmatismo inflexível e de um apego excessivo à literalidade do texto legal. Mesmo diante de comandos legais aparentemente simples pode haver formas equivocadas de interpretação e aplicação. Citem-se, como exemplo, os casos em que foram negados pedidos de licença-gestante (ou licença-maternidade) a mães adotivas, em razão do que diz o nome da licença em questão. No entanto, apesar de o nome do benefício estar relacionado à gestação, o direito em jogo é mais um direito da criança, que necessita de cuidados, do que da mãe. Foi esse o argumento usado pelo ministro Roberto Barroso, neste ano de 2016, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 778.889, contra decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região que negou pedido de uma servidora pública que pretendia, como adotante, obter 180 dias de licença-maternidade.

Do lado do legislador, a edição de novas leis deveria representar ampliação ou, no mínimo, manutenção de direitos e garantias fundamentais. No entanto, há casos em que o texto legal tem por efeito a restrição de tais direitos e garantias. Exemplo disso é o caso da Lei Complementar Estadual nº 128, de 2013, que, ao dar nova redação ao art. 53 da Lei Complementar Estadual nº 64,

4 BERNARDES JÚNIOR, J. A. Potencialidades e limites da lei: os paradoxos da nossa produção legislativa. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte, MG. *Legística*: qualidade da lei e desenvolvimento: comunicações orais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007. v. 1, p. 1.

de 2002, revogou seu parágrafo único, que estabelecia que a extinção do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais, o Funpemg, teria que ser precedida de plebiscito realizado entre todos contribuintes do Ipsemg. Com a revogação, o governo pôde extinguir o fundo e incorporar seu patrimônio por meio da Lei Complementar Estadual nº 131, de 2013, sem o referido plebiscito. Ou seja, o texto da lei, nesse caso, em vez de manter direitos e garantias fundamentais, deixou-os a descoberto.

Em qualquer hipótese, o que se verifica é que, por definição, normas gerais e abstratas não se autoaplicam. Por isso mesmo, as conquistas sociais não se esgotam no texto da lei. Sua efetivação passa necessariamente pelas instâncias de aplicação da norma contida nesse texto. Há sempre o risco de um texto aprovado adquirir o sentido oposto no momento de sua aplicação. O papel da ciência do Direito é precisamente o de conhecer e procurar controlar esses riscos.⁵ E tal controle não se dá por meio da hiperinflação legislativa, e sim com apoio em uma concepção principiológica do ordenamento jurídico. Tal concepção engaja uma abordagem do texto normativo que é sempre atenta à dimensão pragmática da linguagem, isto é, que leva em conta os efeitos concretos vinculados a formas específicas de uso da palavra em contextos determinados.

3. AS PALAVRAS E O EXERCÍCIO DO PODER

No filme *Alphaville*, de Jean Luc Godard (1965), a cidade que dá nome ao filme é governada pelo computador Alpha 60. De maneira bastante engenhosa, tal computador

5 Cf. CARVALHO NETTO, M. de, *op. cit.*, p. 37.

tem como principal meio de dominação da população o controle exercido sobre a língua. Toda semana uma nova edição do dicionário – chamado de “bíblia” –, cada vez mais reduzida, é distribuída na cidade. À medida que diminui a quantidade de palavras do dicionário, diminui o léxico da população, a ponto de, não se conhecendo, por exemplo, a palavra “amor”, não se entender esse sentimento.⁶

Essa menção à ficção não é mero devaneio. Podemos citar leis e proposições que se aproximam desses cenários. Veja-se o caso dos projetos de lei apresentados em várias casas legislativas com o propósito de proibir o uso de estrangeirismos ou de termos que se desviem da norma culta. No Congresso Nacional há o Projeto de Lei nº 1.676/1999, que dispõe sobre a promoção, a proteção, a defesa e o uso da Língua Portuguesa e dá outras providências. Entre outras disposições, a proposição, no § 2º do art. 1º, atribui à Academia Brasileira de Letras o papel de guardião dos elementos constitutivos da língua portuguesa usada no Brasil e, no art. 4º, dispõe que o uso de palavras estrangeiras será considerado lesivo ao patrimônio cultural brasileiro, e será punido na forma da lei.

Outro exemplo é o Projeto de Lei nº 470/2011, que tramita na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Essa proposição, conforme o *caput* de seu art. 1º, proíbe a adoção e a distribuição, nas escolas do Rio de Janeiro, de livro com conteúdo contrário à norma culta da língua portuguesa ou que viole a gramática. Projetos idênticos ou parecidos com esse tramitaram em quase todas as assembleias legislativas do Brasil. Ainda bem que esses projetos não foram aprovados no Parlamento e não

6 Outros exemplos podem ser citados, como os romances *1984*, de George Orwell, e *Fahrenheit 451*, de Ray Bradbury, transformado em filme por François Truffaut.

chegaram a se tornar leis, mas não tivemos a mesma sorte quanto à recém-promulgada Lei Estadual nº 7.800, de 5 de maio de 2016, que, no Estado de Alagoas, institui o programa “Escola Livre”. No art. 2º dessa norma lemos que “são vedadas, em sala de aula, no âmbito do ensino regular no Estado de Alagoas, a prática de doutrinação política e ideológica, bem como quaisquer outras condutas por parte do corpo docente ou da administração escolar que imponham ou induzam aos alunos opiniões político-partidárias, religiosas ou filosóficas”.

Assim, no atual contexto político brasileiro, marcado pela eleição de um Congresso Nacional conservador, há sinais de retrocesso, inclusive quanto ao uso da língua, em claro contraste com a evolução representada pela Constituição da República de 1988. A respeito dessa evolução, Marcílio França Castro⁷ observa que é possível encontrar, na dicção adotada pelo constituinte de 1988, formas discursivas que deixam vaziar uma sutil reação ao autoritarismo, algo que não se podia entrever no texto constitucional de 1967. Para exemplificar sua constatação, o autor destaca a redação do art. 216, que trata da definição dos bens culturais brasileiros, e os capítulos que compõem o título da Ordem Social, por ser esse o espaço que daria mais visibilidade às expressões particulares de natureza político-cultural. Se França Castro reconhece, no texto da Constituição de 1988, uma “reação ao autoritarismo”, verifica-se, contrariamente, nas proposições citadas mais acima, uma “reação do autoritarismo”, com incidência sobre o uso da língua e sobre os direitos fundamentais à educação e à manifestação do pensamento.

7 CASTRO, M. F. Entre o texto e o contexto: a técnica legislativa além da regra. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 4. n. 7, p. 121-147, jan./jun. 1998.

É interessante abordar essa discussão sob a perspectiva da linguística. Segundo Maurizio Gnerre⁸, entender um texto ou uma palavra não é reconhecer um sentido invariável, mas construir o sentido de uma forma no contexto no qual ela aparece. Ainda de acordo com esse autor, o poder das palavras é muito grande, especialmente o poder daquelas palavras que carregam o conjunto de crenças e valores aceitos e codificados pelas classes dominantes. Além disso, a começar do nível mais elementar de relações com o poder, a linguagem constituiria o arame farpado mais poderoso para bloquear o acesso ao poder.

Uma palavra como “progresso”, por exemplo, de acordo com Gnerre, exprime uma série de conteúdos ideológicos que podem ser historicamente identificados. “Progresso” é uma palavra relativamente recente, mas que tem recebido, ao longo do tempo, a atribuição de diferentes sentidos, tendo sido, inclusive, ao final do século XIX, colocada com inspiração positivista no centro da bandeira nacional. Mesmo que a forma das palavras permaneça a mesma, diferentes conteúdos podem lhe ser atribuídos. E isso aconteceu com muitas palavras-chave da cultura ocidental do século XX, como “democracia”, “ditadura” e mais recentemente “golpe”, entre tantas outras. Na variedade padrão, especialmente, são introduzidos conteúdos ideológicos, relativamente simples de manipular, que se escondem na solidez da forma.

4. A TÉCNICA LEGISLATIVA SOB INSPIRAÇÃO JUSPOSITIVISTA

O campo da técnica legislativa, no Brasil como no estrangeiro, é caracterizado pela exiguidade das referências.

8 GNERRE, M. *Linguagem, escrita e poder*. 5. ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2009, p. 19-20.

O que há são menções esparsas e pontuais ao tema nos velhos manuais de hermenêutica jurídica, além de uns poucos títulos específicos. Nestes, o tom predominante é o prescritivo, com ênfase nas formas convencionadas de enunciação dos comandos e organização dos dispositivos. Recomenda-se a busca quase obsessiva pela completude temática, pela ordenação lógica impecável, pela clareza e precisão infalíveis do texto. Exalta-se a linguagem “escorreita”, “burilada”, “lapidar”.

A concepção de ordenamento jurídico – e de linguagem – subjacente a esse receituário é aquela que acompanha a era das grandes codificações na Europa Ocidental e que vem repercutir sobre as leis da então recente república brasileira. O debate travado entre Rui Barbosa e Clóvis Beviláqua na ocasião da elaboração do Código Civil de 1916 é bem eloquente quanto a esse ponto. Veja-se, por exemplo, este trecho da argumentação de Rui:

São as codificações monumentos destinados à longevidade secular. E só o influxo da arte comunica durabilidade à escrita humana, só ele marmoriza o papel, e transforma a pena em escopro. Necessário é, portanto, que, nessas grandes formações jurídicas, a cristalização legislativa apresente a simplicidade, a limpidez e a transparência das mais puras formas da linguagem, das expressões mais clássicas do pensamento.⁹

Décadas mais tarde, à medida que avança e se renova o pensamento do positivismo jurídico, sobretudo sob a influência da obra de Hans Kelsen, parece que o ordenamento continua a dever sua segurança e estabilidade à invariância interpretativa que adviria do

9 BARBOSA, R. *Parecer sobre a redação do Código Civil*. 1902. t. 1, p. 3. (Obras Completas de Rui Barbosa, 29). Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

fechamento semântico dos termos empregados na escrita da lei. O apreço extremado por esse tipo específico de rigor textual continua a comover os estudiosos que tratam da técnica legislativa, a tal ponto que alguns chegam a sonhar com uma língua semelhante ao idioma analítico de John Wilkins, mencionado por Jorge Luis Borges¹⁰ em um de seus exercícios de dissolução das fronteiras entre o ensaio teórico e a ficção literária. Prova de que esse sonho povoa, em plena luz do dia, o pensamento juspositivista é a proposta lançada por Armando Uribe em seu artigo *As palavras da lei*:

Seria então possível fazer um repertório ou uma lista alfabética das palavras da lei, sendo certo que, por ideologia, as constituições legais são todas necessariamente frouxas, vagas e incertas? Esse trabalho sacrílego seria bem útil para dar uma univocidade semântica às palavras da lei em um contexto preciso. Seria um instrumento de análise comparativa das diversas acepções de uma palavra e permitiria, assim, determinar a intenção manifesta para cada um dos usos dessa palavra, sem perder de vista a ambiguidade de sua expressão. Tal empreitada corresponderia a uma atribuição interpretativa da lei penal, como em Kelsen e Metzger.¹¹

Em contraposição a essa concepção não apenas lapidar, mas monolítica do texto legal, convém ter em vista que, conforme assinala Menelick de Carvalho Netto¹², o texto

10 John Wilkins "dividió el universo en cuarenta categorías o géneros, subdivisibles luego en diferencias, subdivisibles a su vez en especies. Asignó a cada género un monosílabo de dos letras; a cada diferencia, una consonante; a cada especie, una vocal. Por ejemplo: de, quiere decir elemento; deb, el primero de los elementos, el fuego; deba, una porción del elemento del fuego, una llama". (BORGES, J. L. El idioma analítico de John Wilkins. In: Borges, J. L. *Obras Completas* 1923-1972. Buenos Aires: Emecé Ed., 1974. p. 707).

11 URIBE, Armando. Les mots de la loi. *Cahiers Confrontation*, Paris, n. 11, printemps, 1984. p. 50.

12 CARVALHO NETTO, M. de. *op. cit.*, p.32.

da lei é muito mais aberto do que julgava Kelsen. Jamais se poderá estabelecer um quadro das leituras possíveis desse texto, mesmo porque o devir histórico faz com que tal quadro se movimente. Em dez anos, pontua Menelick, o entendimento de uma mesma palavra pode mudar drasticamente. As práticas sociais são geradoras de sentido e são cambiantes. Por isso, a textualidade que convém ao Direito é uma na qual a lei possa sempre ser relida segundo as necessidades de regência de uma sociedade que é necessariamente mutável.

A Constituição dos Estados Unidos exemplifica bem esse potencial de abertura do texto jurídico a que se refere Carvalho Netto. Em mais de duzentos anos de vigência desse texto, tem mudado bastante a interpretação do dispositivo que assegura igualdade e isonomia entre os indivíduos. Veja-se o caso da igualdade entre negros e brancos. No início, os negros, por serem escravos, não eram sujeitos de direito. Em seguida, depois da guerra civil, a Suprema Corte passou a aceitar a tese da igualdade entre brancos e negros, ressalvando, no entanto, a segregação – iguais, mas separados (*equal, but separate*). Brancos e negros, a partir de então, passaram a ter direito a escolas, banheiros públicos e transporte coletivo idênticos. Entretanto, as escolas, os banheiros e os assentos em trens eram exclusivos para brancos ou para negros. Essa interpretação da lei, que ficou conhecida como orientação do caso *Plessy vs. Ferguson*, vigorou por mais 50 anos. Em seguida, em 1954, a evolução jurisprudencial afastou a segregação, a discriminação, a partir do caso *Brown vs. Board of Education*. E, por fim, recentemente, surgem as ações afirmativas, que consistem em compensar as desigualdades históricas, concedendo tratamento especial a pessoas negras por meio, por exemplo, de sistema de cotas em universidades.

Essa concepção das relações entre texto, Direito e contexto, mais adequada à realidade social contemporânea e mais favorável à plenitude da democracia e dos direitos fundamentais, é a que caracteriza a atual produção teórico-crítica no campo da hermenêutica jurídica constitucional. No entanto, tal concepção encontra ainda pouco eco nas práticas concretas que envolvem a produção e a aplicação do texto legal. Com efeito, a pregnância do pensamento juspositivista é tão forte que, em regra, é essa, ainda, a matriz que se reproduz nas escolas e nos manuais de Direito e que continua a nortear a maioria dos que lidam com o texto legal, seja no momento de sua escrita, seja no de sua interpretação/aplicação. A esse respeito, cite-se o diagnóstico formulado por Lênio Streck:

Afinal, mais do que um imaginário a sustentar o modo-positivista-de-fazer/interpretar-direito, há, no Brasil, uma verdadeira “indústria cultural” assentada em uma produção jurídica que tem nos manuais (a maioria de baixa densidade científico-reflexiva) a sua principal fonte de sustentação, retroalimentada pelas escolas de direito, cursos de preparação para concursos e exame de ordem, além da própria operacionalidade do direito, que continua – em pleno século XXI – a ter no dedutivismo¹³ a sua forma de aplicar o direito. Por isto, não é temerário (re)afirmar que o positivismo jurídico – entendido a partir da dogmática jurídica que o instrumentaliza – é uma trincheira que resiste (teimosamente) a essa viragem hermenêutico-ontológica.¹⁴

13 Isto é, na forma silogística tradicional de aplicação da lei, segundo a qual o juiz faz a subsunção do caso concreto (premissa menor) ao conteúdo do dispositivo legal aplicável ao caso (premissa maior), e a decisão judicial coincide com a conclusão que, por necessidade lógica, decorre dessa operação.

14 STRECK, L. Aplicar a “letra da lei” é uma atitude positivista? *Novos Estudos Jurídicos* [recurso eletrônico], v. 15, n. 1, p. 158-173, jan./abr. 2010. Citação: p. 166.

5. O INFLUXO DA LEGÍSTICA E SUAS IMPLICAÇÕES POLÍTICAS

A partir de meados dos anos 1990, a herança positivista ganha novo alento com o influxo da Legística. O ideal de eficiência da legislação passa a ter como representante principal o instituto da consolidação, acompanhado de instrumentos de avaliação de impacto legislativo, com lastro em programas informáticos, algoritmos e outros recursos técnicos. Em suma, o ideal iluminista da perfeição cientificamente comandada ganha novos contornos, mas conserva como matriz a mesma crença na infalibilidade da ciência e no triunfo da razão, e faz seu apelo quando está em jogo a criação do Direito.

A Legística, com seu envoltório de cientificidade, talhado nos moldes das ciências duras, ao submeter a legislação a uma técnica supostamente objetiva, cujo fundamento de validade seria um critério de eficiência pretensamente neutro, tende a excluir o debate e o dissenso inerentes à política, além de colocar em risco a garantia democrática advinda do processo legislativo. Uma adoção acrítica dos pressupostos e instrumentos da Legística pode corresponder, portanto, ao exercício de um despotismo esclarecido.

Contudo, se utilizado com as ressalvas e precauções devidas, o aparato técnico da Legística pode ser de bom proveito na feitura do texto legal. Conforme propõe Maria Coeli Simões Pires¹⁵, a Legística pode contribuir ao oferecer premissas técnico-científicas como coadjuvantes

15 PIRES, M. C. S. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; ao nortear a função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; ao proporcionar ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei. Dito de outro modo, convém tomar a Legística, não com sua pretensão cientificista de neutralidade e objetividade, mas em um sentido mais amplo e flexível.

Além disso, deve-se ter em vista a questão de como colocar em ação o instrumental da Legística e de quem deveria fazê-lo. Há experiências em curso que oferecem uma resposta, ainda que incompleta, a essa questão. Fabiana de Menezes Soares¹⁶ relata que na Itália foi criada na Câmara dos Deputados uma comissão permanente para emitir pareceres sobre a qualidade dos textos legislativos acerca de sua homogeneidade, simplicidade, clareza e propriedade na sua elaboração, além da sua eficácia para a simplificação e o reordenamento da legislação vigente. Já no âmbito brasileiro, a autora destaca a importância da *checklist* instituída pelo Anexo I do Decreto Federal nº 4.176, de 2002, que estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal e dá outras providências. Esse questionário teria o objetivo de realizar um diagnóstico da situação-problema e um prognóstico em relação às variáveis de impacto, mas para isso seria necessário que sua utilização se tornasse uma prática incorporada pela administração pública e que houvesse interação entre

16 SOARES, F. de M. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 177-199, jan./jun., 2007. Disponível em: <<http://www.polos.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/31/29>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

diversos profissionais, com uma rotina e um sistema de recolhimento de informações, com prazos bem definidos.

Procedimento semelhante ao mencionado por Soares é feito na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, onde a Gerência-Geral de Consultoria Temática se ocupa interdisciplinarmente com a qualidade da produção legislativa, sendo responsável por prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos deputados nas atividades legislativas e político-parlamentares, desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo legislativo e as manifestações político-parlamentares, realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa e proceder aos estudos necessários à elaboração do documento de informação prévia das proposições, levantando material e dados para sua instrução e análise. Mais especificamente, a gerência supramencionada abriga uma Gerência de Redação, responsável por assessorar os parlamentares da Comissão de Redação na elaboração de pareceres. A ALMG, ainda, editou um *Manual de redação parlamentar*¹⁷, que traz diretrizes para a elaboração dos diversos tipos de textos produzidos no Parlamento, além de fixar algumas regras de padronização desses documentos. Há, assim, uma distinção entre convenções destinadas a uniformizar a redação dos documentos parlamentares em geral e orientações, interpretáveis em cada caso, para o redator. A construção de textos não aceita normas taxativas, que costumam se revelar ineficazes diante de situações imprevisíveis. Quando se lida com a variedade e a indefinição, recomendações e exemplos são muito mais eficazes no auxílio ao trabalho diário do redator, sem engessá-lo.

17 MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Manual de redação parlamentar*. 3. ed. Belo Horizonte: 2013. 396 p.

Em todo caso, deve-se sempre recordar que a técnica só existe em sua relação com a política. A rigor, a oposição entre uma esfera e outra não se sustenta – pelo menos não nos termos mutuamente excludentes em que usualmente essa oposição é estabelecida –, mesmo porque a política se serve da técnica e toda técnica tem implicações políticas¹⁸. Assim como a forma é inseparável do conteúdo, não se pode separar a técnica da política.

De volta à questão de como colocar em ação o instrumental da Legística e de quem deveria fazê-lo, deve-se destacar a necessidade de tal operação se desenvolver no âmbito dos trabalhos parlamentares, tendo em vista que o devido processo legislativo é garantia democrática e constitucional. O papel da Legística se reafirma, conseqüentemente, como sendo o de apoio técnico à produção das leis, ao longo do processo legislativo.

Mesmo em um eventual trabalho de consolidação da legislação, convém não perder de vista as balizas do processo legislativo. Afinal, em muitos casos, consolidar implica revogar leis e decidir quais leis serão revogadas, ou seja, implica atos que são formas de legislar. Apesar de, por exemplo, o “digesto argentino”¹⁹, para o qual

18 Cf. CARVALHO NETTO, M., *op. cit.*, p. 22.

19 Antonio A. Martino, no artigo intitulado *El digesto jurídico argentino: racionalización y simplificación legislativa*, publicado em *Cadernos de Ciência de Legislação*, n. 50, p. 199-219, 2009, assim descreve o processo de elaboração do digesto jurídico argentino: “*Un consorcio entre La Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y las principales empresas de publicación de textos jurídicos que ganó la licitación para hacer el Digesto. Allí partió la aventura. En agosto de 1999 comenzó la empresa dividida en dos partes: una relativa a la redacción de un Manual de técnica legislativa y otra, mucho más grande encargada de revisar todos los textos normativos emanados a partir de la Constitución de 1853. Se trata de un verdadero trabajo de consolidación como dice el título de la ley 24.967 [...] El producido de este trabajo consistió en establecer un universo de unos 45 mil enunciados normativos entre leyes y decretos. A partir de allí comenzó la fatigosa labor para poder quitarle a) todos los textos que habían sido abrogados expresamente, b) todos los enunciados normativos que son objeto de caducidad por haberse terminado el objeto que dió lugar a la ley (como el de faroles a gas o postas) c) todos los enunciados normativos cuyo objeto estaba cumplido y d) finalmente la lista de aquellos enunciados normativos que deben ser eliminados por ser contradictorios a alguna parte del sistema jurídico que ha quedado en vigor*”.

foi montada uma espécie de constituinte de técnicos juristas, linguistas e especialistas em diversas áreas, ter sido feito com êxito, é potencialmente antidemocrático praticar esses atos fora do processo legislativo que lhe seria correspondente.

Além desse problema relativo à legitimidade, a prática da consolidação suscita outras questões. Convém ter em conta, por exemplo, problemas de intertemporalidade – como os que podem resultar da revogação de leis que regem situações já em curso, ou os que envolvem leis de efeito concreto. Há também casos como os de leis relativas a políticas públicas, as quais talvez tenham que ser mantidas, a bem do interesse coletivo, embora sua avaliação de impacto sugira que são ineficientes. Aliás, como assegurar a defesa do interesse público em face desse fetichismo da eficiência – “virtude” que nem sempre se coaduna com a promoção do bem-estar social e com a defesa dos direitos difusos? E como poderá o Executivo, que é o Poder que se encarrega das consolidações, saber o modo como os aplicadores do Direito usam as leis em vigor?

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suma, a racionalização e o incremento na eficiência do ordenamento jurídico são propósitos cuja validade, genericamente considerada, parece indiscutível. É preciso, no entanto, pôr em questão as formas de racionalidade e os critérios de eficiência subjacentes à maneira como esses propósitos têm sido encampados. A crença no triunfo onipotente da razão, herdada do pensamento iluminista e correlacionada a concepções de ciência e de Direito já antiquadas, tem se mostrado incompatível com as exigências do contexto sócio-histórico contemporâneo.

A ciência atual tem reconhecido o caráter limitado da razão humana. Esse dado, se levado em conta quando se propõe racionalizar o ordenamento jurídico, pode evidenciar, por exemplo, que as leis gerais e abstratas não nos liberam da tarefa de aplicá-las. Não há texto legal capaz de abranger a complexidade da vida. Talvez a efetiva racionalização do direito corresponda a preferir, em lugar de leis excessivamente detalhadas e casuísticas, leis mais principiológicas.²⁰

Sob tal perspectiva, o texto legal assume outro estatuto, que é o de mero signo. Dito de outro modo, sob uma perspectiva principiológica e pragmática, o texto da lei não contém conceitos jurídicos estanques e coisificados, mas apenas dados linguísticos a serem tomados, a cada vez, em função do uso que deles se faz.²¹ Dessa maneira, a tarefa de aplicação das normas gerais e abstratas assume a elasticidade que a complexa realidade social contemporânea lhe exige. Verifica-se, enfim, que a racionalização que convém imprimir ao ordenamento jurídico não é aquela comandada por uma razão de frieza matemática, e sim aquela movida por uma razão discursiva imersa no mundo da vida.

20 CARVALHO NETTO, M., *op. cit.*, p. 36.

21 Cf. GRAU, E. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 79.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. *Lei n. 7.800, de 5 de maio de 2016*. Institui, no âmbito do Sistema Estadual de Ensino o programa “Escola Livre”. Disponível em: <<http://al.al.leg.br/leis/legislacao-estadual>>. Acesso em: 15 set. 2016.

BARBOSA, Rui. Parecer sobre a redação do Código Civil. 1902. t. 1 (Obras Completas de Rui Barbosa, 29). Disponível em: <<http://www.casaruibarbosa.gov.br>>. Acesso em: 24 jul. 2016.

BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. Potencialidades e limites da lei: os paradoxos da nossa produção legislativa. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte, MG. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento: comunicações orais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2007. v. 1., p. 391-413.*

BORGES, Jorge Luis. El idioma analítico de John Wilkins. *In: BORGES, Jorge Luis. Obras completas 1923-1972. Buenos Aires: Emecé Ed., 1974. p. 706-709.*

CARVALHO NETTO, Menelick de. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. *In: MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; CASTRO, Marcílio França (Coord.). A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003. p. 13-38.*

CASTRO, Marcílio França. Entre o texto e o contexto: a técnica legislativa além da regra. *Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, v. 4, n. 7, p. 121-147, jan./jun. 1998.*

GNERRE, Maurizio. *Linguagem, escrita e poder*. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GRAU, Eros. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros, 2009.

MARTINO, Antonio A. El digesto juridico argentino: racionalizacion y simplificacion legislativa. *Cadernos de Ciência de Legislação*, n. 50, p. 199-219, 2009.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Manual de redação parlamentar*. 3. ed. Belo Horizonte, 2013. 396 p.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 128, de 1ª de novembro de 2013*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais, e a Lei Complementar nº 100, de 5 de novembro de 2007, que institui a Unidade de Gestão Previdenciária Integrada – Ugeprevi – do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de Minas Gerais e o Conselho Estadual de Previdência – Ceprev –, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=128&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 15 set. 2016.

MINAS GERAIS. *Lei Complementar n. 131, de 6 de dezembro de 2013*. Altera a Lei Complementar nº 64, de 25 de março de 2002, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos servidores públicos do Estado de Minas Gerais, cria o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – Funprev-MG – e dá outras providências, de 6 de dezembro de 2013. 2013. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/>

completa.html?tipo=LCP&num=131&comp=&ano=2013>. Acesso em: 15 set. 2016.

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. *Legística*: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 119-156.

PROJETOS de lei. Disponível em: <<http://www.projetosdelei.com.br/>>. Acesso em: 15 set. 2016.

RIO DE JANEIRO (Estado). Assembleia Legislativa. *Projeto de Lei n. 470/2011*. Proíbe a distribuição na rede de ensino pública e particular do Estado do Rio de Janeiro de qualquer livro que contrarie a norma culta da língua portuguesa. Autor: Deputado Átila Nunes. Disponível em: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/scpro1115.nsf/18c1dd68f96be3e7832566ec0018d833/149c0afc7a9fb64b832578930063e6a1?OpenDocument&ExpandSection=-1>>. Acesso em: 15 set. 2016.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, n. 50, p. 177-199, jan./jul., 2007. Disponível em <http://www.polos.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/31/29>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

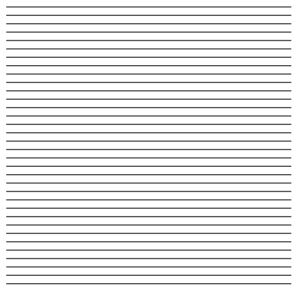
STRECK, Lênio Luiz. Aplicar a “letra da lei” é uma atitude positivista? *Novos Estudos Jurídicos* [recurso eletrônico], v. 15, n. 1, p. 158-173, jan./abr. 2010. Disponível em: <<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/2308/1623>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

URIBE, Armando. Les mots de la loi. *Cahiers Confrontation*, Paris, n. 11, p. 49-52, printemps, 1984.



AS MODALIDADES E OS PROCEDIMENTOS DE VOTAÇÃO NAS MODERNAS DEMOCRACIAS OCIDENTAIS

Sabino José Fortes Fleury*



1. INTRODUÇÃO

Adotado nos processos em que se requer decisão coletiva, o ato de votar é usualmente percebido, na maioria das vezes e pela quase totalidade das pessoas, como parte de um procedimento bem simples: a cada um dos participantes deve corresponder um único voto e, após a apuração do resultado da votação, vence a proposta ou, se for o caso, o candidato que obtiver o maior número de votos. Dois dos mais importantes princípios sobre os quais se fundamentam as decisões nas modernas poliarquias¹ – e que se tornam bastante visíveis nos momentos de votação – podem, assim, ser expressos da seguinte forma:

1 Dahl (1971) utiliza o termo “poliarquia”, e não “democracia”, para indicar regimes substancialmente inclusivos e liberalizados, pois, na sua visão, não há, no mundo real, regime plenamente democrático, mas existem graus variáveis de democratização. Dessa forma, segundo ele, o termo define com mais precisão os regimes em que a política atende a certos requisitos de inclusão e contestação pública, que os diferem das oligarquias ou das monocracias. Assim, o termo é o que se adota neste trabalho para caracterizar os regimes plurais modernos.

“uma pessoa, um voto” (*one person, one vote principle*) e “a maioria vence” (*majoritarian postulate*).²

O reconhecimento de que a regra (ou o princípio) da maioria constitui um aspecto central nos arranjos institucionais e nas normas constitucionais já está consolidado nas modernas democracias do Ocidente e é intuitivamente aceito pela maior parte dos participantes do jogo político. Ou, como afirmou Abraham Lincoln na sua primeira fala perante o Congresso dos Estados Unidos, em 1861: “A unanimidade é impossível. O governo da minoria, como um arranjo permanente, é totalmente inadmissível; assim, ao se rejeitar o princípio da maioria, anarquia ou despotismo de algum tipo é tudo que resta”.³

Os procedimentos para a apuração dos resultados de decisões tomadas de modo coletivo ou colegiado, sejam as que acontecem nos processos político-eleitorais que pautam a escolha dos representantes e dos governantes em regimes plurais, sejam as que ocorrem no interior de órgãos colegiados públicos ou privados – assembleias de condomínio, casas legislativas ou tribunais superiores –, não podem, portanto, prescindir de regras de votação em que se assegure a prevalência da vontade da maioria

-
- 2 Krehbiel (2006, p. 16) considera que o postulado da maioria apresenta duas dimensões: uma óbvia e uma sutil. É óbvio, segundo ele, que as políticas públicas e as demais decisões de órgãos colegiados não podem ser aprovadas sem que tenham obtido pelo menos um voto a mais do que a metade dos votos computados. O aspecto sutil, segundo o autor, pertence ao domínio da elaboração das regras primárias que ordenam o jogo político: essas regras, sejam constitucionais ou regimentais, por sua vez, podem ser aprovadas sem que tenham sido contempladas por pelo menos um voto a mais do que a metade dos votos possíveis. Disso decorre que também as regras que preveem formas específicas de apuração de votos e de constituição de maiorias sempre devem sua vigência à aplicação prévia do postulado da maioria, que, portanto, prevalece em todas os arranjos institucionais dos processos de votação.
 - 3 Primeiro discurso de Abraham Lincoln no Congresso (Lincoln’s First Inaugural Address), proferido em 4 de março de 1861. No mesmo sentido, afirmava Tocqueville (1998, capítulo XV, § 1º): “A verdadeira essência do governo democrático consiste na absoluta soberania da maioria; pois não há nada nos estados democráticos que seja capaz de a ela resistir”.

dos participantes legítimos. Essa é uma realidade que se apresenta a todos de forma imediata e concreta.

Entretanto, como aponta Kosik⁴ (1976), a manifestação aparente e imediata dos fenômenos políticos e das relações sociais cotidianas, à qual o autor denomina “pseudoconcreticidade da vida real”, alicerça-se em um amplo conjunto de relações subjacentes, complexas e intrincadas, sobre o qual interferem interesses e ideologias diversas.

Nesse sentido, e aplicando-se essa concepção ao tema aqui abordado, considera-se que a compreensão dos processos de votação nas modernas poliarquias, ou seja, nos regimes em que há, como afirma Dahl (1971), significativos graus de participação e de liberalização, pressupõe atentar para o conjunto de arranjos institucionais, que, embora pouco visíveis, interferem ativamente nos processos e nos resultados das votações. Mas não se pode, também, desconhecer as regras objetivas e as variações na sua aplicação, nos casos concretos que se apresentam no dia a dia das atividades políticas.⁵

Esse conjunto preliminar de observações permite-nos destacar duas dimensões na explanação que se segue. Na primeira delas, de formato descritivo, busca-se expor o contexto normativo brasileiro e, quando necessário, destacam-se as variações existentes no

-
- 4 “O conjunto dos fenômenos que povoam o ambiente cotidiano e a atmosfera comum da vida humana que, com a sua regularidade, imediatismo e evidência, penetram na consciência dos indivíduos agentes, assumindo aspecto independente e natural, constitui o mundo da pseudoconcreticidade.” p. 15. Segundo Kosik (1976), esse é o mundo do claro/escuro, que indica e ao mesmo tempo esconde a realidade essencial.
 - 5 Como alerta Ostrom (2005, p. 12), dois dos maiores desafios que se colocam para os modernos analistas dos arranjos institucionais residem: 1 – na identificação do nível adequado para a compreensão do quebra-cabeças (*puzzles*); 2 – no aprendizado dos significados da linguagem técnica que se utiliza para a elaboração das regras e na comunicação dos agentes, em um determinado aspecto focal das relações sociais.

Estado de Minas Gerais e, particularmente, nas regras de votação no âmbito do Legislativo mineiro. Na segunda, predominantemente analítica, o foco reside no exame da montagem das estruturas institucionais que orientam os processos de votações e nas variáveis de natureza política que interferem nas escolhas dos atores individuais ou coletivos, assim como na formatação dos arranjos legais e institucionais que delimitam as possibilidades lícitas de sua atuação nas arenas políticas.

A principal proposta apresentada neste artigo é antiga e bem conhecida: “as instituições importam”. E, complementarmente, dado que as instituições também são fruto de contextos históricos, sociais e políticos, adota-se a visão de que o arranjo presente, que conhecemos muitas vezes de forma intuitiva, foi construído a partir de escolhas feitas no passado (dependência de trajetória ou, em inglês, *path dependence*) e, por sua vez, interferirá, facilitando ou dificultando, no processo de mudanças futuras.

Feitas essas considerações preliminares, passamos ao exame de alguns elementos específicos relacionados com o tema proposto, sem que tenhamos, contudo, a pretensão de esgotar todas as possibilidades sobre o assunto, dadas as limitações objetivas que se apresentam na elaboração deste trabalho.

2. UMA TIPOLOGIA DOS PROCESSOS DE VOTAÇÃO

Uma tipologia dos processos de votação pode ser construída a partir da combinação entre duas dimensões: a da modalidade adotada e a do procedimento escolhido.

A dimensão “modalidade” abrange dois tipos específicos de votação: a ostensiva (ou aberta) e a secreta. A dimensão “procedimento” engloba os tipos votação simbólica e votação nominal.

A adoção, no conjunto de regras constitucionais ou regimentais, de combinação específica entre modalidade e procedimento está relacionada, em geral, com a natureza da matéria a ser submetida à decisão e, principalmente, com a visibilidade que se quer obter no processo.

No jogo político, especialmente nos momentos de propaganda eleitoral, a possibilidade de “rastrear” os comportamentos e as escolhas pretéritas, bem como de promover a divulgação ampla das condutas dos participantes – sejam as próprias, sejam as dos aliados ou as dos adversários –, é uma das características mais marcantes na atualidade. Mayhew (1974) e Arnold (1990), partindo do pressuposto de que a principal motivação para a atuação dos políticos (nos Estados Unidos e, especialmente, no Congresso norte-americano) reside na busca da sua reeleição, ressaltam que esse aspecto faz com que escolhas consideradas eleitoralmente pouco vantajosas tendam a ser ocultadas, ao passo que as julgadas lucrativas tendam a ser expostas pelos atores políticos e por suas assessorias. Essa realidade, que se manifesta claramente nas campanhas eleitorais, é bem conhecida pelos brasileiros. Também é bastante comum nos pronunciamentos feitos nas tribunas das casas legislativas.

A maior ou a menor visibilidade da manifestação dos atores constitui, ainda, um elemento importante quando se considera que os processos políticos, especialmente os que ocorrem no interior das casas legislativas, podem ser compreendidos a partir das formulações teóricas

da “teoria dos jogos”. O exame dessa questão será compreendido mais adiante, na parte final deste trabalho. Por ora, basta adiantar que, dada a imensa fragmentação partidária existente no Brasil, a visibilidade das condutas nos momentos de votação contribui para a redução da incerteza quanto a comportamentos dos atores políticos, além de permitir o monitoramento de membros de coalização e, também, o cumprimento de acordos.

Nesse contexto, temos que as variações possíveis entre as duas dimensões, no caso brasileiro, podem ser visualizadas no quadro a seguir apresentado.

| Modalidade de votação | Procedimento de votação | Visibilidade da conduta individual |
|-----------------------|-------------------------|------------------------------------|
| ostensiva | simbólico nominal | média alta |
| secreta | anônimo | inexistente |

A votação secreta é aquela correntemente utilizada nos amplos processos eleitorais em que os governantes são eleitos diretamente pela população, nas modernas poliarquias ocidentais. Nessa modalidade, a visibilidade da conduta do agente é inexistente e o sigilo é condição essencial para a validação do processo; a sua violação pode acarretar até mesmo a nulidade da votação, seguida pela apuração das responsabilidades e, ao final do devido processo legal, se comprovada a violação, pela punição dos responsáveis. Não há – ou, pelo menos, não deve haver –, nessa modalidade, qualquer possibilidade de vinculação individual entre a manifestação de vontade e o seu autor, sendo que a apuração do resultado integra um conjunto de procedimentos que contabiliza apenas quantitativos finais.

A votação secreta, quando adotada em situações em que o universo dos participantes é institucionalmente limitado

e facilmente identificável – como é o caso de casas legislativas –, por sua vez, somente pode ocorrer quando há um rígido controle institucional, pois a proclamação e a aceitação do resultado depende da confiança dos atores na legitimidade do processo. Essa forma é a atualmente utilizada no Brasil, no interior das casas legislativas, especialmente para a escolha dos membros dos órgãos dirigentes. O voto secreto e individual, nos parlamentos, pode ser obtido por meio de cédulas impressas ou por meio de registro eletrônico (painel de votação), sem que, no entanto, sejam divulgados os dados relacionados com a opção individual adotada por cada um dos participantes.⁶

Deve-se ressaltar que essa modalidade – a votação secreta – apresenta forte tendência ao desuso, especialmente a partir do final do século XX, por ser considerada pouco condizente com os princípios constitucionais da publicidade e da transparência.⁷

A votação ostensiva, ou aberta, por outro lado, permite o acompanhamento, pelos observadores, das escolhas individuais dos representantes. Essa modalidade comporta

6 A votação secreta, por meio de células, existe no Senado Federal para a eleição da Mesa Diretora – art. 60 do Regimento Interno (BRASIL, 2016b) e na Câmara dos Deputados – art. 7º do Regimento Interno (BRASIL, 2016a). Em Minas Gerais, por meio da Emenda Constitucional n.º 91, de 17 de julho de 2013, a votação secreta foi totalmente abolida (MINAS GERAIS, 2013).

7 “Em uma democracia, a regra é a publicidade das votações. O escrutínio secreto somente pode ter lugar em hipóteses excepcionais e especificamente previstas. Além disso, o sigilo do escrutínio é incompatível com a natureza e a gravidade do processo por crime de responsabilidade. Em processo de tamanha magnitude, que pode levar o Presidente a ser afastado e perder o mandato, é preciso garantir o maior grau de transparência e publicidade possível. Nesse caso, não se pode invocar como justificativa para o voto secreto a necessidade de garantir a liberdade e independência dos congressistas, afastando a possibilidade de ingerências indevidas. Se a votação secreta pode ser capaz de afastar determinadas pressões, ao mesmo tempo, ela enfraquece o controle popular sobre os representantes, em violação aos princípios democrático, representativo e republicano.” Acórdão do Supremo Tribunal Federal, na ADPF 378 MC – Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil, em que questionava aspectos do rito previsto para o processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, de 17 de dezembro de 2015 (BRASIL 2016c).

duas formas distintas de procedimento: o simbólico e o nominal.

Na votação por procedimento simbólico, o agente manifesta-se por meio de condutas ou atos previamente definidos nos regulamentos ou nas práticas aceitas: em determinados parlamentos, como o britânico e o norte-americano, por exemplo, quando utilizado o *roll call*, o parlamentar expressa sua posição proferindo em voz alta as palavras *yea* (*yes* – sim) ou *nay* (*no* – não), sendo considerada vencedora a proposta que, no entendimento dos participantes, obtiver o maior volume de som.

Na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, quando o procedimento simbólico é adotado, o presidente da reunião anuncia a votação por meio da fórmula “os deputados que aprovam permaneçam como se encontram”, situação que, pela inércia, dificulta a reprovação da matéria, pois, na maior parte das vezes, não se adotam posturas ou posicionamentos que indiquem uma mudança específica de atitude (na maior parte das vezes, os parlamentares que estão assentados assim permanecem e o mesmo ocorre com os que se encontram de pé). Esse tipo de votação, embora permita o acompanhamento das atitudes adotadas pelo conjunto dos participantes, apresenta visibilidade imperfeita, pois é bastante difícil observar opções individuais, as quais, em geral, não são nem mesmo registradas formalmente em atas ou documentos escritos.⁸

Na maior parte das vezes, os regimentos internos das casas legislativas ou as práticas parlamentares consagradas possibilitam que votações simbólicas sejam substituídas

8 Uma variação da votação simbólica é a que se faz por meio do “voto de liderança”. Nessa variação, a posição da bancada ou da coligação política substitui a posição do ator individual, diluindo-se, portanto, a responsabilidade e a visibilidade.

por votações nominais, por meio da aprovação de requerimentos. Trata-se de um mecanismo utilizado pelas lideranças das oposições, quando pretendem expor as opções dos membros dos partidos que apoiam o governo na votação de matérias consideradas de alto custo político, e, também, pelos líderes de governo, quando buscam aumentar o acompanhamento e o controle sobre os membros de suas bases parlamentares.

Na votação ostensiva por procedimento nominal, a opção do agente é institucionalmente registrada em meio eletrônico (painel) ou em meio físico (cédulas ou assinaturas), o que permite a divulgação individualizada da opção do agente. Esse formato depende de previsão expressa nos regimentos internos e geralmente está associado a proposições que exigem quórum qualificado para aprovação, como projetos de lei complementar ou propostas de emenda à Constituição. Essa é a forma de votação adotada na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais desde 2013, em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional n.º 91 (MINAS GERAIS, 2013), nas votações de praticamente todas as matérias no processo legislativo (exceto requerimentos e pareceres de redação final) e de outras matérias relevantes, como os vetos e os processos de cassação de deputados, e até mesmo na eleição da Mesa Diretora.

Polêmicas recentes no Brasil (em meados de 2016) trouxeram para o debate político um aspecto procedimental específico que se relaciona com a forma de manifestação na votação ostensiva nominal. O registro do voto em painel eletrônico pode ser captado, de forma inquestionável, por imagens obtidas pela televisão ou por meio de fotos tiradas até mesmo por telefones celulares. Entretanto, em momentos políticos de significativo impacto, esse registro tem sido substituído pela declaração

feita individualmente nos microfones, filmada e transmitida pelas emissoras de TV. Nas ações relacionadas aos processos de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e de cassação do mandato do deputado Eduardo Cunha, por exemplo, questionou-se a forma adotada para a manifestação aberta dos parlamentares: o registro em painel eletrônico ou a declaração individual por chamada e uso de microfone. Essas polêmicas reforçam a afirmação anterior de que a visibilidade individual dos agentes no procedimento de votação possui natureza política e é, portanto, um aspecto importante a ser considerado no arranjo institucional.

As formas de utilização das variações possíveis entre as modalidades e os procedimentos de votação descritos são estabelecidas nos regimentos internos das casas parlamentares. Para aqueles que se interessam pelos processos políticos, conhecê-las é necessário. Mas a análise da realidade não se restringe ao conhecimento de aspectos formais, previstos nos regimentos. A efetiva utilização decorre de escolhas políticas dos atores, em situações concretas. Assim, como já foi dito, a compreensão das práticas de votação não pode prescindir do exame dos arranjos institucionais vigentes, preservando-se também a perspectiva histórica subjacente. É o que se faz a seguir.

3. A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DOS PROCESSOS DE VOTAÇÃO: A DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO DOS PARTICIPANTES

Uma primeira questão que se coloca quando do estudo dos processos decisórios em ambientes coletivos é a da definição do universo de habilitados a participarem, por meio do voto, em um determinado procedimento.

Esse é um ponto fundamental que está associado especificamente ao processo de escolha de governantes e de representantes nos países do Ocidente. Dele decorrem importantes implicações para a obtenção de maiorias e, conseqüentemente, para a formatação das políticas públicas resultantes.

Historicamente, no decorrer dos séculos XIX e XX, nos países ocidentais, o universo dos habilitados a votar e a serem votados passou por um contínuo processo de expansão. No Brasil, a partir da década de 1880, por meio da reforma promovida na legislação eleitoral pelo Decreto 3.029, de 9 de janeiro de 1881 (Lei Saraiva), adotou-se o voto direto na escolha dos representantes municipais, provinciais e nacionais. Entretanto, foram mantidas as restrições de natureza censitária (renda líquida de 200 mil réis anuais para votar e para ser eleito), de idade (25 anos, regra geral) e de gênero (mulheres não eram consideradas eleitoras), além da exclusão dos escravos e de outras categorias menos numerosas, como a dos religiosos e dos militares, o que restringia bastante o conjunto dos eleitores habilitados.

A exclusão do voto dos analfabetos, no entanto, foi o que mais interferiu na definição do universo dos eleitores. Segundo Carvalho (2005, p. 39-40), não mais do que 20% da população masculina livre, no final do Império, era alfabetizada. E, portanto, o percentual de eleitores em relação à população do País sempre foi bem pequeno. Segundo o autor, nas eleições parlamentares de 1886 votaram pouco mais de cem mil eleitores, o que equivalia a 8% da população total do Império à época.

Veja-se, a título de ilustração dessa realidade, o depoimento exemplar do político mineiro Affonso Celso de Assis Figueiredo Jr., filho do Visconde de Ouro Preto

e um dos fundadores da Academia Brasileira de Letras, quando narrou, em suas memórias políticas, os fatos que marcaram sua atuação no parlamento nacional naquele período:

Desde dezembro de 1881 até 15 de novembro de 1889, isto é, durante oito anos menos um mês, exerci, sem outras interrupções senão as provenientes dos intervalos legislativos, as funções de deputado ao parlamento, como representante do então 20º distrito eleitoral de Minas Gerais, minha província nata. Fui eleito 4 vezes: a primeira a 21 de outubro do mencionado ano de 1881, por mais de 100 votos de maioria; a segunda a 1 de dezembro de 1884, por 9 votos de maioria; a terceira, a 15 de janeiro de 1886, por 11 votos de maioria; a quarta, a 31 de outubro de 1889, por centenas de votos de maioria – 637 contra 162, dados ao meu competidor (FIGUEIREDO JR., 1901, p. 2).⁹

Nos cem anos que se seguiram à proclamação da República, a expansão do universo dos participantes no processo eleitoral passou pela extinção do voto censitário, pelo reconhecimento do direito de voto das mulheres e, mais recentemente, pela possibilidade de voto de analfabetos e de adolescentes com idade entre 16 e 17 anos. Esse conjunto de transformações alterou inegavelmente a representatividade do voto no Brasil, multiplicando, no decorrer de cem anos, por cerca de seis vezes o percentual de eleitores em relação à população: os mais de 105 milhões de eleitores que participaram no 2º turno das eleições de 2014 representaram pouco mais

9 O 20º Distrito a que se refere Affonso Celso compreendia Grão Mogol, Rio Pardo, Boa Vista, Januária e São Francisco. Naquela época, a população total de Minas Gerais (IBGE – Censo de 1890) era de cerca de 3 milhões de habitantes e a da região de Minas Novas, que pode ser usada como referência, de cerca de 170 mil habitantes. Esses números, quando comparados com os do eleitorado de Affonso Celso, confirmam quão pequeno era o comparecimento de eleitores.

da metade do total de habitantes do País – cerca de 202 milhões, segundo a estimativa do IBGE (2014) divulgada em julho daquele ano.

A delimitação do universo de participantes de processos eleitorais, prevista no ordenamento jurídico em vigor, representa, portanto, uma condição prévia para a constituição da arena política em que os votos são lançados e apurados. Entretanto, a constituição da arena não se restringe aos elementos apontados. É preciso levar em conta uma série de outros fatores que podem interferir na apuração do resultado das votações. São fatores que, muitas vezes, não se mostram claros a não ser para um conjunto de especialistas, e que também estão relacionados com a qualificação prévia do eleitorado.

A Constituição do Brasil, no art. 45, § 1º, prevê que nenhum estado da Federação terá menos que 8 ou mais do que 70 representantes na Câmara dos Deputados. Essa regra introduz uma forte distorção na proporção entre população e representante: dados do Censo de 2010 mostram que a relação entre São Paulo (estado mais populoso) e Roraima (estado menos populoso) era de 10/1 no que dizia respeito à relação entre população e deputado eleito. Essa relação mantém-se em 2016, conforme as projeções do IBGE, válidas para meados de agosto: a cada deputado paulista correspondem 640.173 habitantes, enquanto que para Roraima são computados 64.528 habitantes.¹⁰

A natureza restritiva do modelo brasileiro foi destacada por Stepan (1999), para quem o receio da prevalência da força das unidades federadas mais fortes (que talvez tenha suas origens nas lembranças da política dominada

10 Projeção populacional do IBGE, apurada em 17 de agosto de 2016, às 15 horas.

por Minas Gerais e São Paulo na República Velha) introduz uma nova variável que interfere na fórmula clássica do “um voto, uma pessoa”. Segundo o autor:

A natureza restritiva do *demos* do federalismo brasileiro torna-se ainda maior se levarmos em conta a Câmara Baixa. [...] Cabe notar, porém, que a força retórica e política da necessidade de representar o território (em vez da população, quer dizer, “um voto, uma pessoa”) é tão forte no Brasil que cada estado, independentemente de seu pequeno tamanho, recebe um “piso” de oito representantes na Câmara dos Deputados e nenhum estado, a despeito da extensão de sua população, pode receber mais do que o “teto” de setenta deputados. Se houvesse uma perfeita proporcionalidade no Brasil, Roraima teria um deputado e São Paulo teria perto de 115.

Mas as relações entre território e população ou entre eleitor e eleito apresentam outros tipos de questionamentos, que não são característicos de regimes ainda em fase de consolidação democrática, como é o caso do Brasil. No modelo paradigmático do Ocidente, os Estados Unidos da América, ainda hoje são bastante frequentes os conflitos e os questionamentos relacionados com o modelo de representação.

O modelo eleitoral norte-americano, como se sabe, prevê a divisão do eleitorado em distritos internos no âmbito estadual, ao contrário do modelo brasileiro, em que a circunscrição (estado ou município) representa um grande e único distrito eleitoral. Mais do que isso, a divisão distrital nos Estados Unidos permite a distinção territorial entre os relacionados com as eleições para o Congresso

Nacional, os relativos ao Senado estadual e os que dizem respeito aos deputados estaduais (State House)¹¹.

Em 2011, o Estado do Texas, em consonância com as práticas e a legislação norte-americana, promoveu o redesenho decenal do mapa dos seus distritos eleitorais. Esse redesenho foi elaborado conforme a distribuição populacional apurada no censo do ano precedente. Pouco tempo depois, dois cidadãos, Sue Evenwel e Edward Pfenninger, que viviam em distritos com números particularmente altos de pessoas residentes e, também, com muitos eleitores registrados, questionaram nos tribunais estaduais a validade do redesenho promovido pelo governo do Estado, sob o argumento de que o princípio *“one person, one vote”* teria sido violado.¹² Segundo eles, o seu voto *“valeria menos”* do que os dos eleitores residentes em distritos largamente habitados por imigrantes sem registro eleitoral e, ainda, por um número de crianças e adolescentes com idade abaixo da permitida para o registro, sendo, portanto, o critério de elegibilidade o mais adequado para o desenho dos distritos eleitorais. A questão, após os trâmites na justiça local, chegou à Suprema Corte, que, em abril de 2016, decidiu pela improcedência do pedido e manteve o redesenho fundado

11 Vejamos o Estado do Texas (exemplo que utilizamos): são 36 distritos para o Congresso (2014-2016), 31 para o Senado estadual (2015-2016) e 150 para a Assembleia estadual (State House, 2015-2016). Dados disponíveis em: www.tlc.state.tx.us/redist/districts/congress.html.

12 Vale lembrar que o sistema eleitoral norte-americano não contempla o voto obrigatório e que, no caso específico do Texas, dada a grande quantidade de imigrantes, há uma parcela significativa da população residente que não pode ser registrada como eleitora. Assim, pode haver distorções entre os vários distritos: uma grande população não significa necessariamente um grande número de eleitores. E, portanto, pode haver distritos com relativamente poucos eleitores, mas uma grande população, nos quais o voto *“valeria”* mais.

na distribuição populacional, abrangendo tanto os eleitores registrados quanto a população não registrada.¹³

Esses são apenas alguns exemplos que ilustram a complexidade do arranjo institucional subjacente que existe nas poliarquias ocidentais e que interfere no ato aparentemente simples de votar. Mas há, ainda, outras variáveis que podem interferir nas escolhas dos atores. Uma delas, interessante e pouco notada, é a relacionada com a introdução de novas tecnologias: a adoção de urnas eletrônicas, no Brasil, em substituição às antigas cédulas de votação, por exemplo, alterou de forma significativa, entre 1994 e 2002, o processo eleitoral e o cálculo dos agentes. O caso de Adelino de Carvalho Lino (PMN), eleito deputado estadual em Minas Gerais em 1998 (para a 14ª Legislatura – 1999-2003) e não reeleito em 2002, demonstra como isso pode acontecer.

Adelino de Carvalho obteve, nas eleições de 1998, 22.193 votos nominais, tendo sido eleito deputado estadual. Nas eleições de 2002, obteve 43.054, praticamente duplicando sua votação nominal, não tendo sido, no entanto, eleito. Em ambas as eleições, sua votação nominal, se considerada de forma exclusiva, seria suficiente para colocá-lo no Parlamento mineiro. A explicação para os motivos pelos quais não foi eleito, embora tenha tido votação significativamente maior, passa pelo conhecimento das regras do jogo (do arranjo institucional) e das escolhas dos agentes, como se verá mais adiante.

13 A fundamentação completa está em *EVENWEL ET AL v. ABBOT, GOVERNOR OF TEXAS, ET AL*. Nesse caso, a Suprema Corte, além de mencionar a jurisprudência consolidada, reforçou a tese de que o processo de votação não se restringe à escolha do dirigente, mas desdobra-se na formatação das políticas públicas, sendo, portanto, importante que se tenha em vista o conjunto dos habitantes de determinado distrito. A íntegra da decisão está disponível em: https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-940_ed9g.pdf (ESTADOS UNIDOS, 2016).

As normas que regem o processo eleitoral no Brasil preveem que, antes de computada a votação nominal de cada candidato, o partido ou a coligação deve alcançar o número de votos necessário para atingir o chamado “quociente eleitoral”, o qual, por sua vez, é apurado a partir da divisão do total de votos válidos pelo de cargos em disputa. Uma vez alcançado esse número, elege-se o candidato que tenha obtido mais votos nominais entre os apresentados pelo partido ou pela coligação.¹⁴

Nas eleições de 1998, o PMN, partido de Adelino de Carvalho, coligou-se com o PSC, o PRTB e o PAN, e a coligação obteve 331.469 votos, elegendo, além dele, outros dois deputados estaduais (embora ele não tenha sido o mais votado entre os seus correligionários de partido). Nas eleições de 2002, o PMN não se coligou com outros partidos e obteve 115.070 votos, mas não conseguiu atingir o quociente eleitoral e, portanto, não elegeu nenhum deputado.

A explicação passa pela alteração tecnológica no processo de votação: em 2002, pela primeira vez, a urna eletrônica foi utilizada em todo o Estado de Minas Gerais. Com isso, o percentual de votos válidos aumentou significativamente: de 78,35%, em 1998, passou para 90,96%, em 2002.¹⁵ E, conseqüentemente, o quociente eleitoral subiu de 96.326 para 124.207 votos nesse período.

14 Esse mecanismo, que, em tese, fortalece a agremiação partidária, tem sido criticado por facilitar a transferência de votos entre candidatos distintos: os votos nominais obtidos por um “puxador”, sendo superiores ao necessário para atingir o quociente eleitoral, permitem que o partido ou a coligação eleja outro candidato com muito menos votos nominais.

15 Os votos nulos foram 10,50%, em 1998, e 3,63%, em 2002. Vale lembrar que, nos tempos da célula em papel, anulava-se o voto pelo seu preenchimento equivocado ou, o que era bastante comum, pela aposição de manifestação de protesto ou de ofensas a governantes ou políticos de renome, fatos que não podem ser feitos quando se vota por meio de urna eletrônica.

É lícito presumir que Adelino de Carvalho, de posse de informações acerca do processo eleitoral passado, e tendo controle político sobre o PMN, tenha optado por evitar coligações e por afastar do partido os eventuais competidores internos. Com sua posição fortalecida, presumivelmente seria eleito sem grandes dificuldades. Mas a alteração no quociente eleitoral, diretamente relacionada com a tecnologia de votação, acabou por impedir a concretização de sua estratégia, pois o seu partido não obteve o número mínimo de votos que lhe asseguraria pelo menos uma vaga no corpo parlamentar.

Esse caso nos leva à abordagem final neste trabalho: a relação entre as escolhas dos agentes e os processos de votação adotados no modelo institucional.

4. AS ESCOLHAS DOS AGENTES NOS PROCESSOS POLÍTICO-ELEITORAIS E NAS VOTAÇÕES NOS PARLAMENTOS

O ato de votar (e, complementarmente, a situação de ser votado), segundo uma importante linha de análise política, é resultado de escolhas racionais, de atores que buscam a maximização de bens ou de recursos obtidos. Ferejohn e Pasquino (2001, p. 5), embora apontem relevantes problemas nessa vertente de análise, reconhecem que:

Na sua maior parte, a teoria da escolha racional entrou na Ciência Política a partir da Economia, como resultado dos trabalhos pioneiros de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler e Mancur Olson. Embora esses autores possam ter discordado em inúmeros aspectos entre si, todos adotaram uma interpretação particularmente materialista da teoria da escolha racional. Para todos eles, os agentes sociais estariam interes-

sados na maximização da riqueza, de votos, ou de outras dimensões mais ou menos mensuráveis em termos de quantidades e sujeitas a constrangimentos de recursos materiais.

A chamada “racionalidade instrumental”¹⁶, quando posta em prática, fornece exemplos interessantes que põem em evidência a impossibilidade de se ter um conhecimento perfeito acerca das variáveis que interferem na concretização das escolhas (como ocorreu no caso narrado de Adelino de Carvalho).

O jogo político, preconiza Tsebelis (1998), assenta-se sobre um tripé composto por jogadores (participantes lícitos), estratégias (adotadas pelos participantes de acordo com regras previamente definidas) e recompensas (*payoffs*). Uma vez iniciado o jogo, as variações possíveis dependem principalmente de alterações na distribuição de recompensas, uma vez que, em situações de normalidade, não se admitem alterações nas regras e no conjunto de participantes. E, o que é mais importante, segundo ele, na dimensão política os jogos frequentemente ocorrem de forma sequencial, em múltiplas arenas. Isso permite que “jogos ocultos”, que aportam recompensas específicas para atores determinados, interfiram nos comportamentos mais facilmente observados nas arenas visíveis. E a existência dessas dimensões subjacentes

16 A racionalidade instrumental, conforme os estudos pioneiros de Downs (1999), diz respeito à maximização de ganhos ao menor custo possível. Aplicada à política, manifesta-se pela busca da reeleição ou da manutenção da carreira política, como afirmam Mayhew (1974) e Arnold (1990).

reflete-se no arranjo institucional que delimita os processos de votação.¹⁷

Scharpf (1997) aponta a existência, na arena política, de jogos “cooperativos” e “não cooperativos”. A distinção não está relacionada à presença de conflitos entre os atores, como se poderia imaginar, mas à possibilidade de existência prévia de acordos entre eles, nos jogos de natureza cooperativa. Transpondo essa situação para o âmbito das casas parlamentares, percebe-se que é bastante comum, nos momentos de votação, a busca de consenso anterior ao início do processo. Nas situações em que há “acordo de líderes”, o jogo assume natureza cooperativa e a votação pode ser feita sem grandes custos. Ao contrário, nos momentos de conflito em que não há acordo, a natureza não cooperativa manifesta-se sob a forma de processos de obstrução por parte de grupos minoritários ou, como já ocorreu no Brasil, por meio da construção de mecanismos como o da “fidelidade partidária”, que prevê a punição de parlamentares cujos votos divergem da orientação dos líderes de partidos ou coligações.

Os casos concretos delimitam, também, conforme ensina Ostrom (2005, p. 170-171), as “arenas de ação”, nas quais os participantes, ocupantes de posições e habilidades específicas, atuam de acordo com as regras previsíveis, previamente definidas, e são influenciados

17 A literatura especializada é repleta de exemplos e qualquer pessoa que tenha algum tipo de familiaridade com os comportamentos dos atores em momento de votação relevante consegue identificar (no Brasil pelo menos) a interferência de algumas dessas arenas subjacentes: é bastante comum, por exemplo, que a aprovação de determinada matéria na casa legislativa seja vinculada à liberação de recursos das chamadas emendas parlamentares ou à nomeação de correligionários para cargos públicos. Nesse caso, a arena principal – a aprovação da política pública – está vinculada (relação direta) à obtenção de recompensa que não se encontra nessa arena e, possivelmente em decorrência dessa recompensa, ao fortalecimento de posição nas próximas competições eleitorais (relação indireta).

por variáveis sociais, econômicas e políticas exógenas, na busca dos resultados desejáveis. Segundo a ganhadora do Prêmio Nobel de Economia em 2009, a liberdade de escolha dos participantes é também constrangida por uma “configuração de regras legais e normas, além de estratégias compartilhadas que influenciam as escolhas individuais”.

Nas arenas políticas complexas (Ostrom) que são os parlamentos modernos, os momentos de votação são influenciados pela existência de jogos e interesses ocultos (Tsebelis) e ocorrem em situações cooperativas ou não (Scharpf). Nessas ocasiões, ampliar o conhecimento acerca da atuação dos demais participantes significa, para os agentes políticos, conferir maior previsibilidade e provável estabilidade ao jogo.¹⁸ O voto secreto, diz-se, incentiva a “traição”. E, no contexto de ampla fragmentação partidária, como ocorre no Brasil, a questão da estabilização do processo é de fundamental importância.

A associação entre o arranjo institucional, regulamentado por normas constitucionais ou regimentos internos, e a atuação de agentes racionais em arenas complexas é evidente, portanto. A definição, nos regimentos, da modalidade e do procedimento de votação está relacionada com essa complexidade. E, para finalizar, pode-se perceber, ainda que de forma intuitiva, pois há

18 Scharpf (1997, p. 8) faz distinção, também, entre jogos simultâneos e jogos sequenciais. Nos parlamentos, a sequência é condição sempre presente: as escolhas e os apoios obtidos em um dia podem influenciar decisivamente as escolhas e os apoios futuros. A prática do *logrolling* – termo cunhado nos Estados Unidos da América para caracterizar o apoio mútuo entre parlamentares – é bastante comum, especialmente quando a competição não é excludente e os benefícios podem ser individualmente apropriados e partilhados por todos, como é o caso, por exemplo, no Brasil, da aprovação de um grande número de projetos de lei de natureza simplesmente simbólica ou honorífica (homenagens, declaração de utilidade pública, entre outros).

a necessidade de maior aprofundamento das pesquisas, que ações como a aprovação da Emenda Constitucional n.º 91, de 2013, em Minas Gerais, que eliminou todas as possibilidades de votação secreta na Assembleia Legislativa mineira, contribuiu, ao conferir visibilidade, de forma significativa para a estabilização e a consequente previsibilidade nos resultados, independente de qual seja a posição de cada participante do jogo político, em um contexto de grande fragmentação partidária.

5. CONCLUSÃO

As instituições, ou seja, as regras escritas e as práticas aceitas, importam, como foi dito de início. São elas que conferem inteligibilidade às condutas interpessoais. Nas arenas específicas em que ocorre o jogo político, especialmente no interior das casas parlamentares, o arranjo institucional vigente contribui para que os atores compartilhem um conhecimento que lhes permite prever, com alguma segurança, as condutas futuras dos demais participantes. Esse tipo de conhecimento compartilhado é condição fundamental para o desenrolar e para o acompanhamento do “jogo” que ali acontece.¹⁹

As instituições, por sua vez, são construídas e modificadas pela ação de atores racionais. O conjunto de regras que delimitamos processos de votação, nos regimes poliárquicos modernos, registrado em regimentos e códigos legais, contribui para que os processos políticos não sofram

19 Conhecer as regras do jogo, seja ele qual for, permite, também, o seu acompanhamento por parte do público que o observa. Temos um bom exemplo: o conjunto de movimentos de um grupo de jogadores com uma bola e que atuam em um espaço delimitado, para a maior parte dos brasileiros, será simples e fácil de se acompanhar, caso o jogo seja o de futebol. Mas provavelmente será ininteligível se o jogo for o de baseball, por exemplo.

rupturas e, portanto, para que o jogo democrático funcione. Mas esse processo de construção institucional das regras do jogo, como se procurou demonstrar, não é isento de interesses e contradições. Não é “neutro”, pois mesmo aqueles princípios aparentemente mais simples, como o que preconiza a relação direta entre um votante e o seu voto e o que referenda a prevalência da maioria, podem passar por interpretações que são histórica e politicamente determinadas.

As regras de votação inseridas nos regimentos – as modalidades e os procedimentos de votação – devem ser conhecidas pelos participantes, pelos estudiosos e pelos que se interessam pela política. O acompanhamento das práticas e das escolhas é sempre mais difícil, pois o jogo político acontece em múltiplas arenas e os interesses que permeiam o processo muitas vezes não são facilmente identificáveis.

A realidade complexa, que vai além do mundo das aparências, exige de participantes e acompanhantes um esforço de interpretação que, no entanto, também se mostra diferenciado a partir da posição ocupada pelos atores na arena de ação: líderes de partidos ou de coalizões, por exemplo, ou mesmo pesquisadores acadêmicos especializados precisam estar mais atentos aos “jogos ocultos” do que os demais participantes (o chamado “baixo clero” no Brasil; “*rank and file*” nos EUA; “*back benchers*” na Inglaterra; ou o público em geral).

Disso tudo, pode-se concluir que o conhecimento das regras formais de votação é condição prévia, indispensável, porém não é o suficiente quando se quer ou se necessita obter um conhecimento mais profundo e avançado acerca dos processos políticos. Nesse caso, é necessário também procurar descobrir os jogos que acontecem em

múltiplas arenas, tentando desvendar possíveis interesses “ocultos” de atores, especialmente daqueles que, por sua condição específica, detêm capacidade para interferir significativamente nos resultados do processo.

REFERÊNCIAS

ARNOLD, R. Douglas. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale University Press, 1990.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 17, de 2016. 17. ed. Brasília: 2016a. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18847>>. Acesso em: 30/9/2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Regimento Interno*: Resolução nº 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até julho de 2016. Brasília: 2016b. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno#/>>. Acesso em: 30/9/2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30/9/2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de descumprimento de preceito fundamental (med. liminar) - 378. Ementa: Direito constitucional. Medida cautelar em ação de descumprimento de preceito fundamental. Processo de impeachment. Definição da legitimidade

constitucional do rito previsto na Lei nº 1.079/1950. Adoção, como linha geral, das mesmas regras seguidas em 1992. Cabimento da ação e concessão parcial de medidas cautelares. Conversão em julgamento definitivo. Relator: Ministro Roberto Barroso. Requerente: Partido Comunista do Brasil – PCB (CF 103, VIII). Requerido: Presidente da República, Congresso Nacional. *Diário do Judiciário Eletrônico*, Brasília, 8 mar. 2016. p. 4-5. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADPF&s1=378&processo=378>>. Acesso em: 30/9/2016.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

DAHL, Robert. *Poliarchy: participation and opposition*. New Haven; London: Yale University Press, 1971.

DOWNS, Anthony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

ESTADOS UNIDOS. Supreme Court. *Evenwel et al. v. Abbot, Governor of Texas, et al.*: on appeal from the United States District Court for the Western District of Texas [April 4, 2016]. Disponível em: <https://www.supremecourt.gov/opinions/15pdf/14-940_ed9g.pdf>. Acesso em: 30/9/2016.

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A teoria da escolha racional na ciência política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 16, n. 45, 2001.

FIGUEIREDO JÚNIOR, Affonso Celso de Assis. *Oito anos de Parlamento: reminiscências e notas*. Rio de Janeiro: Laemmert & C., 1901.

FLEURY, Sabino. Modalidades e procedimentos de votação nas modernas casas legislativas. In: AVRITZER, Leonardo;

ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 175-186.

IBGE. 2014.

KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006.

LINCOLN, Abraham. *Lincoln's first inaugural address*. 1861. Disponível em: <http://avalon.law.yale.edu/19th_century/lincoln1.asp>. Acesso em: 30/9/2016.

MAYHEW, David. *Congress: the electoral connection*. New Haven; London: Yale University Press, 1974.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Emenda à Constituição nº 91, de 17 de julho de 2013*. Extingue o voto secreto nas deliberações da Assembleia Legislativa, mediante alteração do art. 55, do § 2º do art. 58, dos incisos XVI, XVII e XXIII do art. 62 e do § 5º do art. 70 da Constituição do Estado. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=EMC&num=91&comp=&ano=2013>>. Acesso em: 30/9/2016.

OSTROM, Elinor. *Understanding institutional diversity*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2005.

SCHARPF, Fritz W. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder (Co): Westview Press, 1997.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. *Dados: revista de ciências sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, jun. 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TSEBELIS, George. *Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Edusp, 1998. 249 p.

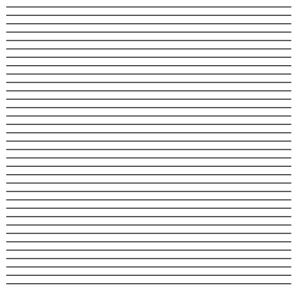


CONEXÃO ELEITORAL DAS EMENDAS AO ORÇAMENTO DE MINAS GERAIS

Luciana Lopes Nominato Braga*
Valéria de Cássia Silva Guimarães**

*Analista Legislativo – Consultora da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

**Analista Legislativo – Consultora da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.



1. INTRODUÇÃO

A conexão eleitoral, isto é, a relação entre representante eleito e suas bases eleitorais, é bastante estudada na Ciência Política. A literatura predominante pressupõe que o parlamentar, visando à reeleição, tende a atuar para atender aos interesses de seu eleitorado, em detrimento dos demais eleitores. As políticas que visam atender ao interesse exclusivo de um determinado eleitorado, conhecidas como *pork barrel*, são comumente denominadas “paroquianas” ou “paroquiais” na literatura nacional. Políticas paroquianas podem surgir nas mais diversas formas de atuação parlamentar sujeitas à votação e à implementação. Este trabalho analisa a conexão eleitoral das emendas orçamentárias de parlamentares do Estado de Minas Gerais entre 2012-2014 com o eleitorado de seus autores, os deputados mineiros vencedores do pleito de 2010. Mais especificadamente, trata-se das emendas apresentadas e das emendas aprovadas dentro da cota orçamentária disponibilizada pelo Executivo para alterações legislativas nos anos de 2012, 2013 e 2014.

Trabalhos que analisaram a conexão eleitoral em relação à produção legislativa não encontraram vínculo estrito entre eleitorado e atuação parlamentar no que diz respeito à apresentação de projetos de lei, constatando uma tendência à proposição de leis de caráter universal ou social, e não paroquiano (LIMONGI, 1999; LEMOS, 2001;

AMORIM NETO e SANTOS, 2003; SILVA, 2011). Silva (2011), ao analisar o paroquialismo na produção legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, propôs que a conexão eleitoral, apenas residual na produção legislativa, poderia se encontrar nas emendas orçamentárias, sendo essas um instrumento mais efetivo para distribuir benefícios. É o que nos propomos a analisar neste trabalho.

De fato, as emendas orçamentárias parecem ter, à primeira vista, maior concretude que outras proposições legislativas, como projetos de lei, uma vez que é a forma direta de alocação de recursos públicos. Projetos de lei de benefícios difusos podem ser percebidos como benéficos de modo geral pelo eleitorado ainda que não o atinja diretamente, mantendo-se o modelo racional em uma base coletivista (LEMOS, 2001). De modo distinto, as emendas orçamentárias, que correspondem a uma disputa orçamentária na qual o aumento de despesas em determinado local ou ação sempre implica redução equivalente em outro¹, provavelmente serão percebidas como mais benéficas quando direcionadas especificamente ao eleitorado. Assim, ao contrário do que ocorre no caso de projetos de lei, espera-se maior tendência ao paroquialismo das emendas, especialmente para deputados cuja base eleitoral seja concentrada territorialmente. Deputados cuja base eleitoral seja espalhada em todo o Estado ou proveniente de grandes municípios tenderão a apresentar emendas mais difusas, de benefícios mais gerais, dentro da hipótese aventada.

1 Conforme a Constituição da República, as emendas parlamentares de aumento de despesa apenas podem ser aprovadas se indicadas as deduções correspondentes (BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2016.).

2. EMENDAS AO ORÇAMENTO

Emendas orçamentárias são propostas de alteração feitas pelo Legislativo ao projeto de lei de orçamento remetido ao Parlamento pelo Poder Executivo. Constituem o principal instrumento para o exercício do “poder de bolsa” do Legislativo, isso é, a capacidade de o parlamento controlar o financiamento das ações do Estado (WEHNER, 2006). O poder dos parlamentos de emendar o orçamento varia muito de país para país. Com base nessas diferenças, Wehner (2004) propõe a classificação dos parlamentos em: *budget making*, com alto poder de emendar o projeto do Executivo; *budget influencing*, com o poder de influenciar em certo grau, mas não de mudar substancialmente o projeto; e *little or no budgetary effect*, que atuam apenas como ratificadores do projeto encaminhado. No Brasil, o sistema orçamentário federal, replicado no nível estadual e municipal, pode ser classificado como *budget influencing*. A Constituição da República garante aos parlamentares (embora com alguns limites) poder de emenda aos projetos de lei que compõem o sistema orçamentário².

Recentemente, uma alteração constitucional passou a destinar um percentual orçamentário da receita para as emendas parlamentares individuais, que é como

-
- 2 O sistema orçamentário é composto pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA) –, que devem ser articulados, interdependentes e compatíveis entre si. As leis do sistema orçamentário têm a função de integrar as atividades de planejamento, orçamento e gestão para assegurar a eficiência e a eficácia da ação governamental. O PPA corresponde ao planejamento de médio prazo do governo e define as estratégias, diretrizes e metas da administração por um período de quatro anos. A LDO estabelece as regras que deverão ser observadas pelo Poder Executivo na formulação do Projeto de LOA e na sua discussão, votação e aprovação pelo Poder Legislativo; define as ações do planejamento que terão prioridade no orçamento e estabelece compromissos fiscais que darão sustentabilidade a essas ações no longo prazo. A LOA estima as receitas e fixa as despesas do governo para o ano seguinte.

se convencionou chamar as emendas parlamentares de destinação predominantemente regional, inclusive prevendo sua execução obrigatória. Até então, a execução era vista como instrumento de barganha entre Executivo e Legislativo (PEREIRA; MUELLER, 2002), apesar das evidências em contrário levantadas por Figueiredo e Limongi (2008), que entendiam a alta execução como face do pertencimento à base governista, e não como moeda de troca individual. Independentemente das “emendas parlamentares individuais”, recentemente tornadas impositivas, qualquer parlamentar pode propor emendas ao orçamento, desde que cumpridos requisitos constitucionais, legais e aqueles previstos no regimento interno das casas legislativas, mesmo sem garantias de execução.

No caso mineiro, apesar de a execução das emendas paroquianas ainda não ser obrigatória, vigora desde 2004 um acordo entre Executivo e Legislativo que assegura a cada parlamentar um valor fixo para a alocação orçamentária paroquiana. Desde 2010, esse valor é de R\$ 1.500.000,00 por deputado. É interessante notar como esse pacto reflete a tendência, apontada por Shepsle e Weingast (1981), à universalização de políticas do tipo *pork*. No modelo proposto pelos autores, parlamentares não têm certeza se serão vencedores ou perdedores na votação de um projeto que distribui recursos. Para aumentar as chances de se aprovarem os projetos desse tipo, cada parlamentar aprova o *pork* dos demais, o que acaba dispersando tanto benefícios como custos entre todos os eleitores. O resultado é um equilíbrio em que a coalizão vencedora é unânime, e não mínima, como comumente suposto.

Em geral, o percentual de execução das emendas parlamentares é superior a 90%. Além das emendas

indicadas para serem cumpridas dentro dessa cota orçamentária, os deputados mineiros podem apresentar outras emendas, mas sem garantias de aprovação ou execução. É importante destacar que todas as emendas apresentadas pelo parlamentar são publicadas na íntegra, sendo a apresentação, por si só, um instrumento de divulgação disponível ao parlamentar.

3. SISTEMA ELEITORAL E TIPOLOGIA DE CANDIDATOS

O sistema eleitoral adotado para a escolha dos parlamentares estaduais é o proporcional de lista aberta. O distrito é equivalente ao próprio Estado. Assim, independentemente da sua localização geográfica dentro do Estado, o eleitor pode escolher entre quaisquer candidatos ou quaisquer legendas partidárias. Tal sistema eleitoral possibilita a formação de vários eleitorados dentro de um mesmo arcabouço institucional (AMES, 1995b), e portanto a eleição de candidatos com diferentes perfis de espaçamento geográfico. Ames (1995a), em estudo clássico sobre o Congresso brasileiro, distingue entre candidatos concentrados e espalhados, considerando concentrados os eleitos por votos de uma área geográfica contígua, como um único município ou vários municípios próximos, e espalhados os candidatos eleitos com votos em diversos municípios não contíguos. Dessa dimensão espacial, associada à dimensão de dominância/compartilhamento, calculada pelo percentual de votação de um parlamentar em relação ao total de votos de um município, surgem quatro tipologias, a saber, dominante-concentrado, dominante-espalhado, compartilhado-concentrado e compartilhado-espalhado.

De acordo com essa tipologia, a figura típica do dominante-concentrado é o “cacique”, que domina a maior parte de seu reduto eleitoral. Ainda conforme Ames (1995a), o tipo dominante-espalhado é característico de políticos que já ocuparam cargos no Executivo ou altos burocratas, os quais, tendo facilidade de acesso aos recursos públicos, atraem líderes locais interessados em trocar votos por benefícios. Parlamentares que representam eleitores dispersos regionalmente, coesos enquanto grupo, mas numericamente fracos, como evangélicos e ambientalistas, correspondem ao tipo compartilhado-espalhado. Já o compartilhado-concentrado representa grupos de espaços ideológicos/interesse, como por exemplo os trabalhadores da indústria do Estado de São Paulo, que estão em áreas contíguas.

Avelino, Biderman e Silva (2011) criticam, dentre outras, a metodologia de cálculo de concentração eleitoral de Ames (1995a), propondo a utilização de um índice de concentração denominado G, o qual, conforme os autores, é bem difundido na literatura de economia regional. Grosso modo, aplicado à concentração eleitoral, o G mede quanto a votação de um determinado deputado se distancia do que seria sua votação se ela fosse completamente proporcional ao eleitorado dos municípios (no caso, para o Estado de São Paulo). A medida, portanto, indica a “desigualdade” em relação a uma eleição proporcionalmente uniforme, na qual não houvesse qualquer concentração pelo candidato. Conforme veremos adiante, este trabalho inicialmente tentou utilizar, sem êxito, o índice G dos parlamentares da 17ª Legislatura do Estado de Minas Gerais³ como

3 A 17ª Legislatura foi de fevereiro de 2011 a janeiro de 2015.

variável independente para explicar seu comportamento em relação à apresentação de emendas orçamentárias.

Cabe mencionar que Ames (1995a) cria tal tipologia considerando o Congresso Nacional. Apesar de o sistema eleitoral ser o mesmo, proporcional de lista aberta, entendemos que a tipologia e os métodos poderiam ser simplificados no caso de uma unidade federativa como Minas Gerais. Considerando que o Estado tem 853 municípios e grandes desigualdades regionais e municipais, pressupomos que a dimensão territorial concentrada-espalhada teria mais preponderância para explicar a conexão eleitoral, sendo que deputados cuja base eleitoral é concentrada em poucos municípios teriam mais incentivos para apresentar emendas paroquianas do que aqueles com base eleitoral espalhada. Como complementação dessa dimensão espacial, e ainda, partindo do pressuposto de que, em municípios maiores, o eleitorado possui demandas mais diversificadas, consideramos que deputados cuja base eleitoral é proveniente de grandes cidades, superiores a 100.000 habitantes, teriam mais incentivo para fazer emendas mais genéricas ou universais. Nossos pressupostos, hipóteses, metodologia de cálculos e resultados, serão mais bem explicados adiante.

4. DESENVOLVIMENTO DO MODELO PARA AS EMENDAS AO ORÇAMENTO DE MINAS GERAIS

Para verificar a conexão eleitoral das emendas ao orçamento de Minas Gerais, utilizou-se a análise de regressão e considerou-se a hipótese de que, quando o eleitorado está concentrado em poucos municípios de

pequeno porte, o parlamentar tem maior proximidade com seu eleitor, conhece suas necessidades e tende a apresentar emendas que beneficiem diretamente a população dessas localidades. Como as necessidades são variadas, essas emendas representariam o aporte de recursos em projetos-atividades⁴ com finalidade genérica, cuja execução ocorreria por meio da simples transferência de recursos a esses municípios ou a entidades locais. Essas emendas foram denominadas paroquianas.

Já aquele político cujo eleitorado é espalhado por vários municípios ou concentrado nos grandes municípios do Estado tenderia a estabelecer uma relação mais formal e institucionalizada com seu eleitor, tendo uma bandeira ou uma política pública que o caracterize, a exemplo do tipo compartilhado-espalhado de Ames (1995a). Assim, as emendas desse parlamentar destinariam recursos a políticas públicas definidas, como saúde, educação, segurança pública, entre outras.

Para a elaboração do modelo, foram analisadas as emendas apresentadas pelos deputados e as aprovadas dentro da cota aos orçamentos de 2012 a 2014. Tal escolha se baseou no fato de os três anos pertencerem a um mesmo governo e fazerem parte de um mesmo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Assim, evitamos diferenças como a alteração do escopo das ações, bem como as modificações nas relações entre Executivo e Legislativo, que podem ter ocorrido de 2014 para 2015, com a mudança de governo.

Foi considerada paroquiana a emenda que destinou recursos por meio das seguintes ações, constantes no PPAG 2012-2015 (MINAS GERAIS, 2014):

4 O PPAG é organizado em programas, que aglutinam os projetos-atividades pertinentes, os quais correspondem às ações orçamentárias.

- Ação nº 1107 – Apoio aos Municípios em Intervenções de Infraestrutura Urbana e Rural, cuja finalidade é “fomentar o desenvolvimento municipal através de investimentos em infraestrutura viária e equipamentos públicos visando a melhoria da qualidade de vida da população”. A ação é utilizada para a transferência de recursos para municípios para obras de infraestrutura, como pavimentação de ruas, construção de pontes, matadouro, quadras poliesportivas, etc.
- Ação nº 1167 – Execução do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal (Padem), com a finalidade de “promover o desenvolvimento socioeconômico e sustentável nos municípios, mediante apoio à implementação de obras de infraestrutura urbana, rural, saneamento, serviços e na aquisição de equipamentos básicos, por meio de repasses de recursos para municípios e entidades sem fins lucrativos”.
- Ação nº 4506 – Ações Urbanísticas Pontuais, cuja finalidade é “melhorar a qualidade de vida urbana nas cidades, por meio de obras pontuais de infraestrutura”, como a implantação de sistemas de saneamento, entre outras.

As emendas em tais ações foram consideradas paroquianas porque a finalidade delas é de apoio geral aos municípios, por meio de projetos genéricos que não têm vínculo específico com as políticas públicas constantes no PPAG. Por outro lado, a destinação de recursos para as demais ações do PPAG foi tratada como aporte de recursos em políticas públicas específicas, com maior adesão ao planejamento do Estado.

Para o período estudado, computaram-se os valores que cada parlamentar alocou nas ações consideradas

paroquianas e nas demais ações de políticas públicas. A partir desses valores foi calculado o percentual de recursos destinados às ações paroquianas. Inicialmente, esse percentual foi utilizado como variável dependente. Contudo, com o desenvolvimento do trabalho, foi preciso categorizar a variável⁵, o que foi feito da seguinte forma: para os percentuais inferiores a 50%, atribuiu-se o índice zero, indicando que aquele deputado tende a alocar recursos em políticas públicas; já para os percentuais iguais ou superiores a 50%, atribuiu-se o índice um, indicando os parlamentares que apresentavam emendas predominantemente paroquianas. Esse índice foi denominado “tipo de emenda”, a variável dependente da análise.

Com relação à dimensão territorial, primeiramente usou-se o índice G, explicado acima, como variável independente. Todavia, o índice não se mostrou adequado para retratar o grau de concentração/espalhamento da votação dos deputados, porque mede apenas o módulo da diferença entre o resultado eleitoral do parlamentar em cada município em relação ao eleitorado do município. O G seria adequado para analisar a diferença do eleitorado de um parlamentar em relação à distribuição do eleitorado mineiro. Porém, não pode ser usado para o propósito desse trabalho, pois um índice muito grande poderia significar tanto uma forte concentração, como um grande espalhamento de votos e não serviria justamente para distinguir essas duas situações.

Assim, para dimensionar a concentração-espalhamento dos votos dos deputados, desenvolveram-se indicadores alternativos. Segregaram-se os municípios mineiros

5 Conforme será explicado adiante, foi necessário categorizar a variável “percentual de recursos destinados às ações paroquianas” para se fazer a regressão logística, uma vez que a regressão linear não atendeu aos pressupostos.

de acordo com o porte, sendo considerados grandes municípios aqueles com mais de 100.000 habitantes⁶. Os demais foram considerados pequenos municípios. A partir dessa divisão, construíram-se duas variáveis. A primeira se refere ao percentual de votação que cada deputado obteve nos grandes municípios, avaliando-se, assim, a representatividade dos grandes municípios na votação daquele parlamentar. A segunda variável se refere ao número de municípios responsáveis por 90% dos votos de cada deputado nos municípios pequenos, objetivando-se mensurar a concentração ou o espalhamento dos votos. O corte de 90% mostrou-se necessário para o tratamento dos dados, uma vez que é comum os parlamentares receberem apenas um ou dois votos em diversos municípios, o que eleva o número de municípios onde obtiveram votos, muito embora sem representatividade alguma.

Foram incluídas ainda duas variáveis explicativas no estudo: o número de mandatos exercidos pelo parlamentar, como indicador de sua experiência, e o fato de o parlamentar pertencer ou não à base de governo. Esperava-se que aquele deputado mais experiente tenderia a concentrar os recursos disponíveis em políticas públicas, uma vez que já teria sua base eleitoral consolidada e necessitaria menos do contato direto com o eleitor. Com relação ao pertencimento à base de governo, supôs-se uma tendência ao paroquialismo, como vem sendo observado no caso de projetos de lei por parte da base governista (AMORIM NETO e SANTOS, 2003). Assim, o deputado

6 Existem 29 municípios mineiros com mais de 100.000 habitantes: Araguari, Barbacena, Belo Horizonte, Betim, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Coronel Fabriciano, Divinópolis, Governador Valadares, Ibirité, Ipatinga, Itabira, Juiz de Fora, Montes Claros, Muriaé, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Ribeirão das Neves, Sabará, Santa Luzia, Sete Lagoas, Teófilo Otoni, Ubá, Uberaba, Uberlândia, Varginha, Vespasiano.

da base teria reduzido interesse em alterar o orçamento planejado pelo Executivo e tenderia a concentrar os recursos em emendas paroquianas.

5. ANÁLISE DOS DADOS

No estudo, foram utilizados dados referentes aos valores das emendas apresentadas e das aprovadas segundo a cota estabelecida para os exercícios de 2012 a 2014, à base eleitoral dos deputados, ao número de mandatos e ao pertencimento ou não à base de governo. A Tabela 1 apresenta uma descrição das emendas ao orçamento no período.

Tabela 1 – Emendas parlamentares ao orçamento do Estado de Minas Gerais de 2012 a 2014

| | 2012 | | 2013 | | 2014 | |
|---|----------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------|---------------------------|
| | Emendas Apresentadas | Emendas Aprovadas na Cota | Emendas Apresentadas | Emendas Aprovadas na Cota | Emendas Apresentadas | Emendas Aprovadas na Cota |
| Nº de parlamentares que apresentaram emendas exclusivamente em políticas públicas | 1 | 1 | 5 | 5 | 5 | 4 |
| Nº de parlamentares que apresentaram emendas exclusivamente em ações consideradas paroquianas | 17 | 22 | 12 | 16 | 26 | 38 |
| Média do percentual de recursos destinados às ações consideradas paroquianas | 68,04% | 71,62% | 55,33% | 63,43% | 61,27% | 73,38% |
| Desvio padrão* do percentual de recursos destinados às ações consideradas paroquianas | 30,15% | 28,01% | 32,13% | 29,38% | 38,02% | 34,64% |
| Nº de emendas ao orçamento | 490 | 298 | 514 | 370 | 748 | 231 |
| Valor total das emendas (R\$1.000.000) | 188,38 | 115,50 | 564,86 | 117,00 | 6.357,25 | 115,50 |
| Nº de deputados que wdestinaram acima de 50% dos recursos às ações consideradas paroquianas | 56 | 61 | 47 | 55 | 48 | 58 |

Fontes: EMENDAS apresentadas e aprovadas dentro da cota ao Projeto de Lei nº 2.521/2011. Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 7 dez. 2011. p. 95-127. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2011/12/L20111207.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016; PARECER para turno único do Projeto de Lei n. 2.521/2011. Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 16 dez. 2011. p. 61-75. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2011/12/L20111216.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016; EMENDAS apresentadas ao Projeto de Lei nº 3.471/2012. Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 7 dez. 2012. p. 18-88. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2012/12/L20121207.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016; PARECER para turno único do Projeto de Lei n. 3.471/2012. Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 19 dez. 2012. p. 22-49. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2012/12/L20121219.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016; EMENDAS ao Projeto de Lei nº 4.551/2013. Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 6 dez. 2013, p. 41-125. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2013/12/L20131206.pdf>. Acesso em 14 jun. 2016; PARECER para turno único do Projeto de Lei n. 4.551/2013. Diário do Legislativo, Belo Horizonte, 19 dez, 2013. p. 81-101. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2013/12/L20131219.pdf>. Acesso em 14 jun. 2016. Nota: Dados trabalhados pelas autoras.

Os dados da Tabela 1 mostram uma tendência maior à apresentação de emendas paroquianas pelos parlamentares, uma vez que a média do percentual de recursos destinados a esse tipo de ação é superior a 50% em todos os anos analisados, tanto nas emendas apresentadas quanto nas aprovadas dentro da cota. O desvio padrão dessa variável é elevado, indicando que os dados possuem grande dispersão. Além disso, um número maior de deputados aloca recursos exclusivamente nessas ações e um número expressivo deles destina acima de 50% dos recursos a esse tipo de ação, parecendo haver maior valorização dessas emendas, seja porque o eleitor percebe diretamente o benefício delas decorrente, seja porque há maior facilidade e flexibilidade para sua execução. Outro ponto observado é que, em todos os anos, há um número expressivo de emendas apresentadas fora da cota, o que nos leva a supor que a apresentação de emendas, ainda que estas não sejam aprovadas, constitui um recurso político importante para os membros do Poder Legislativo.

Com relação à base eleitoral, examinaram-se os dados de 86 deputados, eleitos e suplentes nas eleições realizadas em 2011, que apresentaram emendas ao orçamento no período estudado. Como alguns parlamentares se tornaram secretários de Estado e foram substituídos por suplentes, estes participaram do processo orçamentário e apresentaram emendas ao orçamento. Conforme a Tabela 2, a média da participação dos grandes municípios na votação dos parlamentares correspondeu a 39,11%, ou seja, a maior parte dos deputados não obtém uma parcela significativa de votos nos municípios com mais de 100.000 habitantes. Esse fato é confirmado pela análise dos 1º, 2º e 3º quartis, referentes ao percentual de votos computados nos grandes municípios para cada deputado, uma vez que os valores correspondentes aos quartis dessa variável são inferiores a 25%, 50% e 75%, respectivamente.

Já o exame do número de municípios que respondem por 90% dos votos nos pequenos municípios revela que o eleitorado de cada parlamentar tende a ser concentrado, pois 75% dos deputados (3º quartil) obtiveram 90% de seus votos em apenas 64 municípios, dos 853 existentes no Estado. Ademais, o legislador que teve sua votação mais espalhada teve 90% dos seus votos em 362 municípios pequenos.

Tabela 2 – Informações sobre o eleitorado

| | % de votos obtidos nos grandes municípios | Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos |
|----------------------|---|--|
| Mínimo | 1,72% | 6 |
| 1º Quartil | 6,33% | 31 |
| 2º Quartil (mediana) | 37,17% | 45 |
| 3º Quartil | 67,73% | 64 |

| | | |
|--------|--------|-----|
| Máximo | 95,44% | 362 |
| Média | 39,11% | 63 |

Fonte: BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2010 - estatísticas de resultados das eleições: votação por município. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

A Tabela 3 apresenta o número de deputados por número de mandatos. Por meio dessa tabela, percebe-se que a maior parte dos parlamentares estão no primeiro ou no segundo mandato.

Tabela 3 – Número de deputados por número de mandatos

| Nº de deputados | Nº de mandatos (incluindo a 17ª legislatura) |
|-----------------|---|
| 29 | 1 |
| 20 | 2 |
| 15 | 3 |
| 8 | 4 |
| 9 | 5 |
| 4 | 6 |
| 1 | 7 |

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Gerência-Geral de Documentação e Informação.

Por fim, constatou-se que, em cada exercício analisado, dos 77 deputados que apresentaram emendas ao orçamento, cerca de 71% pertenciam à base de governo.

6. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para analisar a influência da base eleitoral, do pertencimento ou não à base de governo e do número de mandatos do deputado no tipo de emendas apresentadas ao orçamento, tentou-se utilizar a regressão linear, com

a variável dependente contínua “percentual de recursos destinados às ações paroquianas”. No entanto, esse tipo de regressão não se mostrou adequado, porque seus pressupostos não puderam ser atendidos. Como alternativa, aplicou-se a regressão logística, conforme Kutner, Nachststein, Neter e Li (2005), por meio do *software* Minitab. A regressão logística é mais flexível quanto aos seus pressupostos. Em vez de se descrever a variável dependente com a distribuição normal, usa-se a distribuição de Bernoulli para uma variável binária, a qual representa genericamente resposta do tipo sucesso-fracasso, com a respectiva probabilidade de cada alternativa.

Assim, foi necessário adaptar a variável dependente contínua para uma variável categórica. Para isso, as emendas de cada deputado foram consideradas paroquianas quando correspondiam a mais de 50% do valor total de emendas apresentadas ou aprovadas na cota. E, conseqüentemente, foram consideradas emendas em políticas públicas quando o referido percentual era inferior a 50%.

Inicialmente, testou-se o modelo para as emendas ao orçamento aprovadas dentro da conta para o exercício de 2014, com as quatro variáveis:

- percentual de votos obtidos nos grandes municípios;
- número de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos;
- pertencimento ou não à base de governo;
- número de mandatos.

O resultado da regressão encontra-se na Tabela 4, que nos indica que apenas a variável “percentual de votos obtidos nos grandes municípios” foi significante⁷ a 5%. A razão

de chance para essa variável é 0,08, o que significa que o aumento de 1% dos votos nos municípios grandes diminui em 92% a chance de o deputado apresentar emenda paroquiana.

Tabela 4 – Resultado da regressão para emendas ao orçamento do Estado do dentro da cota para 2014

| Função: Logit | Coef | SE Coef | Z | P | Razão de Chance |
|--|---------|---------|-------|-------|-----------------|
| Constante | 2,5695 | 0,9887 | 2,6 | 0,009 | |
| % de votos obtidos nos grandes municípios | -2,5318 | 1,0324 | -2,45 | 0,014 | 0,08 |
| Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos | -0,0076 | 0,0049 | -1,54 | 0,123 | 0,99 |
| Base | 0,1519 | 0,6279 | 0,24 | 0,809 | 1,16 |
| Nº de mandatos | 0,0411 | 0,1836 | 0,22 | 0,823 | 1,04 |

Fonte: Elaboração das autoras.

Foram feitas regressões utilizando-se as quatro variáveis explicativas com todas as bases de dados, quais sejam, emendas apresentadas e aprovadas na cota para os anos de 2012, 2013 e 2014. Nenhuma dessas regressões apresentou bons resultados. Como as variáveis mais significativas eram as que tinham relação com a base eleitoral dos parlamentares, optou-se por testar a regressão apenas com essas variáveis em todas as bases de dados. Os resultados encontram-se nas Tabelas 5 e 6.

Os resultados da Tabela 5 mostram que a variável “percentual de votos obtidos nos grandes municípios” foi significativa a 10% para os exercícios de 2014 e 2013. A razão de chance dessa variável para 2013 e 2014 é de 0,21 e 0,23, respectivamente, indicando que o aumento de um ponto percentual dos votos nos municípios grandes diminui a chance de o deputado

apresentar emenda paroquiana em 79 e 77%. A variável “nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos!” não é significativa em nenhuma das regressões. Tampouco, os resultados para o exercício de 2012 não foram significantes a 10%.

Tabela 5 – Resultado da regressão para emendas apresentadas ao Orçamento do Estado para 2012, 2013 e 2014.

| Emendas apresentadas – 2014 | | | | | |
|--|-------------|----------------|----------|----------|------------------------|
| Função: Logit | Coef | SE Coef | Z | P | Razão de Chance |
| Constante | 1,4787 | 0,4790 | 3,09 | 0,002 | |
| % de votos obtidos nos grandes municípios | -1,4490 | 0,8315 | -1,74 | 0,081 | 0,23 |
| Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos | -0,0062 | 0,0048 | -1,28 | 0,201 | 0,99 |
| Emendas apresentadas – 2013 | | | | | |
| Função: Logit | Coef | SE Coef | Z | P | Razão de Chance |
| Constante | 1,4058 | 0,4754 | 2,96 | 0,003 | |
| % de votos obtidos nos grandes municípios | -1,5467 | 0,8268 | -1,87 | 0,061 | 0,21 |
| Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos | -0,0064 | 0,0057 | -1,11 | 0,268 | 0,99 |
| Emendas apresentadas – 2012 | | | | | |
| Função: Logit | Coef | SE Coef | Z | P | Razão de Chance |
| Constante | 1,6896 | 0,4969 | 3,4 | 0,001 | |
| % de votos obtidos nos grandes municípios | -0,9785 | 0,8872 | -1,1 | 0,270 | 0,38 |
| Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos | -0,0047 | 0,0041 | -1,14 | 0,255 | 1 |

Fonte: Elaboração das autoras.

A Tabela 6 apresenta os resultados da regressão para as emendas ao orçamento aprovadas dentro da cota para 2012, 2013 e 2014. Os resultados confirmam a análise da Tabela 5, pois apenas a variável “percentual de votos obtidos nos grandes municípios” foi significativa a 5% para os exercícios de 2013 e 2014. A razão de chance encontrada foi 0,09 e 0,08, respectivamente, o que indica uma forte redução da probabilidade (91% e 92% de chance) de o parlamentar estar na categoria de emendas paroquianas, dentro da cota, com o acréscimo de um ponto percentual de votos dos grandes municípios. Como na Tabela 5, a variável “nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos” não é significativa a 10% em nenhuma das regressões. Ainda, como na regressão com as emendas apresentadas (Tabela 5), os resultados para 2012 não foram significativos.

Tabela 6 – Resultado da regressão para emendas ao Orçamento do Estado aprovadas na cota para 2012, 2013 e 2014

| Emendas aprovadas na cota – 2014 | | | | | |
|--|-------------|----------------|----------|----------|------------------------|
| Função: Logit | Coef | SE Coef | Z | P | Razão de Chance |
| Constante | 2,8162 | 0,6563 | 4,29 | 0,000 | |
| % de votos obtidos nos grandes municípios | -2,5834 | 1,0175 | -2,54 | 0,011 | 0,08 |
| Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos | -0,0078 | 0,0049 | -1,6 | 0,109 | 0,99 |
| Emendas aprovadas na cota – 2013 | | | | | |
| Função: Logit | Coef | SE Coef | Z | P | Razão de Chance |
| Constante | 2,1611 | 0,5535 | 3,9 | 0,000 | |
| % de votos obtidos nos grandes municípios | -2,3944 | 0,9166 | -2,61 | 0,009 | 0,09 |

| Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos | -0,0042 | 0,0051 | -0,83 | 0,409 | 1 |
|--|-------------|----------------|----------|----------|------------------------|
| Emendas aprovadas na cota – 2012 | | | | | |
| Função: Logit | Coef | SE Coef | Z | P | Razão de Chance |
| Constante | 2,1029 | 0,5597 | 3,76 | 0,000 | |
| % de votos obtidos nos grandes municípios | -1,0410 | 0,9778 | -1,06 | 0,287 | 0,35 |
| Nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos | -0,0049 | 0,0042 | -1,17 | 0,243 | 1 |

Fonte: Elaboração das autoras.

7. ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em que pesem as diferenças encontradas com relação às emendas apresentadas e às aprovadas na cota para 2013 e 2014, os resultados são coerentes, pois as regressões mostraram uma significativa redução das chances de parlamentar apresentar emendas paroquianas, com o aumento de um ponto que o percentual de votos nos grandes municípios.

O fato de a razão de chance ter sido muito baixa (0,23, 0,21, 0,08 e 0,09), revela o forte impacto da variável explicativa na variável dependente. Isso pode ter ocorrido devido ao corte abrupto de 50% que se realizou no percentual de emendas paroquianas para classificar o tipo de emenda. Para tentar elucidar a questão, testou-se a variável dependente em 3 níveis:

- até 33,33% → emenda em políticas públicas;
- de 33,33% a 66,66% → emendas neutras;
- acima de 66,66% → emendas paroquianas.

Contudo, a regressão com essa base de dados não foi significativa, provavelmente porque o tamanho da amostra (77 observações) é pequeno para a regressão logística com a variável resposta de três níveis. Para aprofundamento no tema, propõe-se replicar o estudo para o nível federal, já que a base de dados será bem maior.

Já a variável explicativa “número de municípios em que o deputado obtém 90% dos votos nos municípios com menos de 100.000 habitantes” não foi significativa a 10% em todos os testes. O fato de o eleitorado estar concentrado ou espalhado nos municípios menores parece não influenciar o tipo de emenda ao orçamento. Como a significância do teste para as emendas dentro da cota para 2014 foi 10,9%, muito pouco acima do limite utilizado para o estudo, cabe um aprofundamento no tema.

8. CONCLUSÃO

O trabalho buscou analisar a conexão eleitoral da atuação dos parlamentares mineiros vencedores do pleito de 2010 a partir da análise das emendas orçamentárias por eles apresentadas entre 2012 e 2014. Sendo o sistema eleitoral dos parlamentos estaduais o proporcional de lista aberta, existe a possibilidade, conforme Ames (1995b), de formação de diferentes tipos de eleitorado. Esperava-se que o deputado com base eleitoral concentrada em poucos municípios de pequeno porte tivesse maior tendência a apresentar emendas consideradas paroquianas do que o parlamentar com base eleitoral espalhada em vários municípios ou com votação expressiva nos grandes municípios.

A análise descritiva dos dados demonstrou que os parlamentares em geral têm preferência por emendas paroquianas, sendo a média do percentual de recursos destinados às ações consideradas paroquianas superior a 50% em todos os anos analisados. Além disso, observou-se a proposição, em todos os anos, de um grande número de emendas sem garantia de execução, o que nos leva a crer que a mera apresentação de emendas constitui um recurso político importante para os membros do Poder Legislativo. Quanto à dimensão espacial dos votos, percebeu-se que, na média, poucos deputados têm votação expressiva nos grandes municípios. Ademais, a maioria depende de poucos municípios pequenos para serem eleitos. Observou-se ainda que a maioria dos deputados estão no primeiro e no segundo mandato. Por fim, verificou-se que a maior parte dos parlamentares compõem a base de governo.

Para a análise da conexão eleitoral, utilizou-se a regressão logística, considerando como variável dependente o tipo de emenda – paroquiana quando o percentual de recursos alocado em ações genéricas era superior a 50%, e emenda em políticas públicas quando esse percentual era abaixo de 50%. Inicialmente, foram testadas quatro variáveis explicativas, a saber: “percentual de votos obtidos nos grandes municípios”, “nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos”, “nº de mandatos” e “pertencimento à base de governo”. No entanto, as variáveis “nº de mandatos” e “pertencimento à base de governo” não foram significativas, demonstrando a sua reduzida correlação com a propensão de se apresentarem emendas paroquianas. Tal resultado para o pertencimento à base de governo deve ser mais aprofundado, uma vez que

parece contrariar indiretamente o trabalho de Figueiredo e Limongi (2008).

As regressões utilizando-se apenas o “percentual de votos obtidos nos grandes municípios” e o “nº de municípios que respondem por 90% dos votos nos municípios pequenos” demonstraram significância somente para a primeira variável. A razão de chance obtida para as emendas apresentadas foi 0,21 e 0,23 para os dados de 2013 e 2014, indicando que o aumento de um ponto percentual dos votos obtidos nos grandes municípios reduz em 79% e 77% a probabilidade de o parlamentar estar inserido na categoria de emendas paroquianas. Já a razão de chance para as emendas aprovadas dentro da cota foi de 0,09 e 0,08 para 2013 e 2014, respectivamente, ou seja, o aumento de um ponto percentual dos votos obtidos nos grandes municípios reduz em 91% e 92% a chance de ocorrência de emendas paroquianas aprovadas dentro da cota.

A partir da análise dos resultados, percebe-se que a possibilidade de diminuição de emendas paroquianas com a elevação da participação de votos nos grandes municípios é maior para as emendas aprovadas dentro da cota do que para as emendas apresentadas. O resultado pode sugerir um maior controle das emendas pelo eleitorado dos grandes municípios, não sendo suficiente para esse eleitorado a mera apresentação das emendas.

Embora a razão de chance para a variável “percentual de votos obtidos nos grandes municípios” tenha sido próxima de zero, isso não significa necessariamente um forte impacto da variável explicativa. A intensidade do resultado deve ser analisada com cuidado, pois o corte de 50% das emendas consideradas paroquianas para desenvolvimento da variável dependente pode ter distorcido os resultados.

O teste feito para a variável dependente em três níveis (emendas em políticas públicas, neutras e paroquianas) não teve significância. Propõe-se aplicar o estudo para o nível federal, já que a base de dados será maior.

Por fim, há que se mencionar a tendência de se apresentarem e aprovarem emendas paroquianas, o que não necessariamente decorre apenas da conexão eleitoral. Outras variáveis podem explicar a preferência parlamentar por esse tipo de emenda. Como as ações consideradas paroquianas para este estudo são genéricas, o município, ou a entidade, destinatário dos recursos pode ser especificado no momento de sua execução, o que garante maior liberdade para escolher o beneficiado após a aprovação da LOA. Além disso, a escolha do parlamentar pode levar em consideração suas relações políticas com o titular do órgão da administração a que está vinculada a ação que irá receber os recursos, o que restringiria a conexão eleitoral.

REFERÊNCIAS

AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *The Journal of Politics*, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995a.

AMES, Barry. Electoral strategy under open-list proportional representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995b.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; SILVA, Glauco Peres. A concentração eleitoral nas eleições paulistas: medidas e aplicações. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 2,

p. 319-347, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 jul. 2016.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Eleições 2010 – *estatísticas de resultados das eleições*: votação por município. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2010/estatisticas>>. Acesso em: 16 jun. 2016.

EMENDAS apresentadas ao Projeto de Lei n. 2.521/2011. *Diário do Legislativo*, Belo Horizonte, 7 dez. 2011. p. 95-127. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2011/12/L20111207.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016

PARECER para turno único do Projeto de Lei n. 2.521/2011. *Diário do Legislativo*, Belo Horizonte, 16 dez. 2011. p. 61-75. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2011/12/L20111216.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016

EMENDAS apresentadas ao Projeto de Lei nº 3.471/2012. *Diário do Legislativo*, Belo Horizonte, 7 dez. 2012. p. 18-88. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2012/12/L20121207.pdf>. (aqui o endereço está funcionando...). Acesso em: 14 jun. 2016

PARECER para turno único do Projeto de Lei n. 3.471/2012. *Diário do Legislativo*, Belo Horizonte, 19 dez. 2012. p. 22-

49. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2012/12/L20121219.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2016

EMENDAS ao Projeto de Lei nº 4.551/2013. *Diário do Legislativo*, Belo Horizonte, 6 dez. 2013, p. 41-125. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2013/12/L20131206.pdf>. Acesso em 14 jun. 2016.

PARECER para turno único do Projeto de Lei n. 4.551/2013. *Diário do Legislativo*, Belo Horizonte, 19 dez, 2013. p. 81-101. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/arquivo_diario_legislativo/pdfs/2013/12/L20131219.pdf>. Acesso em 14 jun. 2016

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *In: ____*. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001. p. 41-72.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.

KUTNER, Michael H.; NACHSTSTEIN, Christopher J.; NETER, John; Li, William. *Applied linear statistical models*. 5. ed. Nova Deli: Ed. McGraw Hill Education , 2005.

LEMONS, Leany. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. *Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental PPAG 2012–2015: exercício 2014*. Belo Horizonte: 2014. v. 2. Disponível em <<http://www.planejamento>.

mg.gov.br/images/documentos/ppag/ppag_2015-2015/ revis%C3%A3o_2014/2014_Vol_II_PPAG_p%C3%B3s_ reforma_final.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2016.

MINITAB 16 statistical software: 2010. State College, PA: Minitab, Inc., 2016. (Este foi o software que utilizamos para o tratamento dos dados.)

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

SHEPSLE, Kenneth A.; WEINGAST, Barry R. Political preferences for the pork barrel: a generalization author(s): source. *American Journal of Political Science*, v. 25, n. 1, p. 96-111, 1981.

SILVA, Patrick. *O pork barrel no município de São Paulo: a produção legislativa dos vereadores paulistanos*. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2011. (Textos para discussão).

WEHNER, Joachim. Assessing the power of the purse: an index of Legislative budget institutions. *Political Studies*, v. 54, p. 767–785, 2006.

WEHNER, Joachim. *Back from the sidelines?: redefining the contribution of legislatures to the budget cycle*. Washington: The International Bank for Reconstruction and Development; The World Bank Working Papers, 2004.

GPCV 2016

Este livro foi composto em tipografia
Frutiger LT Std 45 light 10/14
e impresso em papel AP 75
na gráfica da ALMG.

A obra que ora apresentamos aos leitores, elaborada a várias mãos, aborda relevantes temas afeitos ao Direito Parlamentar, vistos a partir de uma perspectiva que conjuga a teoria com o vivencial prático de servidores envolvidos no dia a dia do assessoramento das atividades parlamentares. A especificidade desse conjunto de saberes e práticas que se reproduzem no Parlamento bem como a considerável ampliação das prerrogativas do Poder Legislativo, após o advento da Constituição Federal de 88, justificam a edição de uma obra dessa natureza, cuja leitura será de bom proveito para os estudiosos do Direito Público em geral, especialmente para os que militam no campo do Direito Parlamentar.

Escola
do Legislativo



**ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA**
DE MINAS GERAIS