

# Poder Legislativo Nacional

UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

---

## ORGANIZAÇÃO

Pablo Cerdeira

Fábio Vasconcellos

Rogério Sganzerla



# Poder Legislativo Nacional

UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA  
DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

---

Edição produzida pela FGV Direito Rio  
Praia de Botafogo, 190 | 13º andar  
Rio de Janeiro | RJ | Brasil | CEP: 22250-900  
55 (21) 3799-5445  
[www.fgv.br/direitorio](http://www.fgv.br/direitorio)

# Poder Legislativo Nacional

UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

---

**Organização:**

Pablo Cerdeira  
Fábio Vasconcellos  
Rogerio Sganzerla

EDIÇÃO FGV Direito Rio



Obra Licenciada em Creative Commons

Atribuição – Uso Não Comercial – Não a Obras Derivadas

Impresso no Brasil

Fechamento da 1ª edição em outubro de 2018

Este livro foi aprovado pelo Conselho Editorial da FGV Direito Rio, e consta na Divisão de Depósito Legal da Biblioteca Nacional.

*Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.*

Coordenação ■ Rodrigo Vianna, Sérgio França e Thaís Mesquita

Projeto gráfico e capa ■ Antonio Valério

Diagramação ■ Antonio Valério

1ª revisão ■ Vânia de Castro Azevedo

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca  
Mario Henrique Simonsen/FGV

Poder legislativo nacional : uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do direito /Organização Pablo Cerdeira, Fábio Vasconcellos, Rogerio Sganzerla. - Rio de Janeiro : Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.

182 p. : il.

ISBN: 978-85-9597-028-1

1. Poder legislativo – Brasil. I. Cerdeira, Pablo de Camargo. II. Vasconcellos, Fábio. III. Sganzerla, Rogerio Barros. IV. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas.

CDD – 328.81

# Equipe

---

## ESCOLA DE DIREITO

### **Pablo Cerdeira**

Coordenador do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS)

### **Fábio Vasconcellos**

Coordenador Adjunto do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS)

### **Rogério Sganzerla**

Coordenador do Projeto Congresso em Números

### **Brenda Cunha**

Pesquisadora

### **Matheus Castro**

Pesquisador

## ESCOLA DE MATEMÁTICA APLICADA

### **João Carabetta**

Pesquisador

### **Alifer Sales**

Pesquisador

### **Fernanda Scovino**

Pesquisadora

# Sumário

---

|  |     |
|--|-----|
| Prefácio .....   | 07  |
| Introdução .....   | 11  |
| A colaboração premiada após a Lei 12.850/13. Uma análise da produção legislativa recente .....   | 17  |
| A evolução patrimonial incompatível com o rendimento de parlamentar e as reformas nos sistemas de controle de declaração de bens ..... | 39  |
| A relação custo-voto dos evangélicos nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014 .....                                     | 79  |
| A institucionalização da produção legal da Câmara dos Deputados a partir do artigo 105 do Regimento Interno (1988-2017) .....          | 97  |
| Otimização do processo legislativo analisando a concentração de tempo na Mesa da Câmara dos Deputados .....                            | 131 |
| Autores .....  | 179 |

# Prefácio

---

A publicização dos bancos de dados dos poderes Judiciário e Legislativo significa, no Brasil, um marco nos processos de ampliação da transparência e da análise das atividades destas duas instituições. Embora ainda existam entraves de ordem tecnológica ou mesmo sobre a amplitude das informações disponibilizadas para a sociedade, pode-se dizer que o acesso a estes dados – seja pelo cidadão comum, seja pelas organizações interessadas na tomada de decisão nestes Poderes – representa um passo importante na consolidação da democracia brasileira.

Do ponto de vista acadêmico, o cenário é promissor: a massa de informações sobre essas instituições tem permitido avanços no mapeamento do desempenho das funções constitucionais do Judiciário e do Legislativo nos últimos trinta anos. Neste sentido, a FGV Direito Rio tem investido recursos e esforços, há quase uma década, na produção de pesquisas que procuram jogar luz em aspectos fundamentais da aplicação do Direito, recorrendo, para isto, à análise de dados empíricos a partir de uma metodologia multidisciplinar.

A primeira fase do presente projeto concentrou-se no estudo das atividades do Judiciário, em especial as do Supremo Tribunal Federal (STF), procurando identificar possibilidades de aprimoramento na atividade jurisdicional no âmbito federal. Tudo isso sempre recorrendo à produção e análise de dados empíricos. A partir de 2017 a Escola iniciou duas novas linhas de pesquisa, focadas nas entidades reguladoras e na produção do Poder Legislativo federal. Com relação à produção normativa, objeto desta obra,



foi criado o projeto Congresso em Números, cujo objetivo é acompanhar e elaborar reflexões sobre a produção legal do país. A sociedade tem muito a se beneficiar, sob a ótica do acompanhamento da produção normativa, bem como na aplicação dessas normas, quando se busca não apenas entender os mecanismos, fluxos e gargalos do controle, mas também quando se volta um olhar atento para a atividade de produção das normas.

A despeito dos embates e questões de natureza política, o Legislativo é a instituição para a qual fluem as expectativas da sociedade e, por conseguinte, torna-se a entidade responsável pela produção de normas que regulam a vida social, política e econômica. Nesse sentido, indaga-se: como o Congresso Nacional tem respondido às demandas desta sociedade ou mesmo em que medida aspectos intrínsecos dessa instituição conformam as proposições levadas à apreciação e votação dos parlamentares? Estas são apenas algumas das questões que mobilizam o projeto Congresso em Números da FGV Direito Rio.

Parte destes estudos está contemplada no presente livro, “Poder Legislativo Nacional: uma análise da produção legislativa do país sob a ótica do Direito”, a segunda obra produzida pelo projeto Congresso em Números. O livro é escrito por professoras e professores, bem como pesquisadoras e pesquisadores da FGV Direito Rio que procuraram destrinchar inúmeras questões, sejam aquelas que tratam das especificidades de normas que regulam determinados aspectos da sociedade ou que analisam variáveis institucionais da Câmara dos Deputados e seus efeitos na produção de leis.

A regulação desempenhada pelas agências reguladoras, a aprovação da lei que criou as delações premiadas, a legislação eleitoral e o financiamento de campanha ou mesmo as fases e dificuldades da produção da Câmara dos Deputados nos últimos trinta anos são alguns dos temas tratados neste livro. Esta contribuição é apenas mais uma de uma série de análises que passaram a ser apresentadas rotineiramente pelo Congresso em Números, como os relatórios bimestrais com a produção do Poder Legislativo federal. Os relatórios, que podem ser acessados gratuitamente na internet, trazem dados sistemáticos sobre o volume de proposições apresentadas pelos(as) parlamentares e pelo Poder Executivo, o *status* das proposições e seus principais destaques sob a ótica do impacto que produzem sobre o ordenamento jurídico brasileiro.

Enquanto o exame das decisões do STF procura verificar o comportamento judicial na aplicação das normas e seus efeitos práticos na vida do cidadão, o acompanhamento da produção de leis, seus gargalos, tendências e aspectos mais substantivos visam ao estudo de uma etapa anterior. O intuito, nesse caso, é compreender o contexto institucional, utilizando-se de dados, o que leva os congressistas e o Poder Executivo a apresentarem e aprovarem determinadas proposições.

É esta a contribuição que a FGV Direito Rio apresenta à sociedade brasileira. Um esforço permanente para aplicar o que há de mais moderno na busca e análise de dados para entender aspectos relativos ao Direito e ao funcionamento das instituições democráticas. No ano em que comemoramos os trinta anos da Constituição de 1988 esperamos que esta obra possa contribuir para que a sociedade brasileira discuta como chegamos até aqui, e o que precisamos fazer para aperfeiçoar a nossa democracia. Boa leitura.

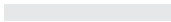
Rio de Janeiro, agosto de 2018.

**Sérgio Guerra**

Diretor e Professor Titular da FGV Direito Rio



# Introdução



Pablo Cerdeira

O projeto Congresso em Números, criado em 2017 pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio, combina dois importantes aspectos na área da pesquisa aplicada contemporânea. O uso massivo de dados extraídos da Câmara dos Deputados e Senado Federal a partir de recursos da computação, e a reunião de uma equipe multidisciplinar, com conhecimento, por exemplo, em matemática aplicada, direito e ciência política. A combinação desses dois fatores tem sido determinante na produção de conhecimento nas sociedades do século XXI.

Mas o Congresso em Números tem algo mais. É um projeto proposto e liderado por uma Escola de Direito, o que é um aspecto inovador quando pensamos em estudos do Direito no Brasil. Recorre a novos métodos oriundos de outras áreas de pesquisa para identificar, buscar e analisar dados que possam subsidiar de forma consistente os estudos sobre temas que impactam a aplicação do Direito no nosso país. Essa contribuição é, sem dúvida, de alta relevância para o país diante dos desafios da sociedade contemporânea.

Acreditamos que o uso de dados nas análises e pesquisas aplicadas de nossas instituições tem potencial para muito além da transparência, já tão necessária. Acreditamos que com eles podemos tornar nossas instituições mais democráticas, na medida em que os dados atualmente disponibilizados permitem à sociedade finalmente exercer seu legítimo direito de participação nas decisões públicas não somente nos anos eleitorais, mas durante todo o tempo, em recortes mais longos e em análises mais profundas do que as que antecedem os registros de votos nas urnas.

Desde o início desta década, vemos uma série de manifestações pelo mundo. São eventos políticos que abalaram e, em alguns casos, derrubaram governos, promoveram mudanças e sinalizaram uma nova forma de atuação da sociedade em rede. Ela é mais dinâmica, mais ativa. Quer mais direitos, participação, mais representação política, melhores serviços e qualidade de vida. É um mundo novo. Como sabemos, há um nítido descompasso entre essa sociedade da informação e os modelos que vigoraram até então. O marco regulatório de inúmeras políticas públicas é exemplo claro dessa assimetria. Pensado para trazer segurança jurídica e estabilidade de longo prazo, hoje parece produzir exatamente o contrário. Enquanto discutimos no Brasil a terceira reforma da Previdência em duas décadas, o Google anuncia que prevê para 2025 o nascimento da primeira pessoa que não morrerá de doenças ou causas naturais.

Como pensar essas mudanças, seus impactos e os novos modelos regulatórios para as próximas décadas, que não apenas resolvam esses desafios, mas que coloquem o Brasil em posição de vantagem em relação aos demais países, gerando inovação e atraindo investimentos, negócios e desenvolvimento? Esse é o contexto em que criamos o Congresso em Números do Centro de Tecnologia e Sociedade CTS da Direito Rio. O projeto de pesquisa utiliza dados de diferentes instituições, como aqueles produzidos pelo próprio Congresso, o IBGE, o TSE para avaliar a relação entre os interesses defendidos pelos deputados e senadores e sua base eleitoral. Aplicamos também os mais recentes avanços do campo da matemática e do uso de tecnologias, para ajudar o Brasil a pensar o seu Parlamento.

Tramitação das leis, o tempo até serem votadas, a agenda do Legislativo, o comportamento da base do governo, mapeamos tudo do Congresso Nacional porque acreditamos que é possível entender melhor como funciona essa instituição. E entender é o primeiro passo para aprimorar o Congresso Nacional, ampliando, por outro lado, a capacidade da sociedade brasileira de fazer prevalecer seus interesses junto à representação política.

Esta obra reúne estudos de pesquisadores da FGV Direito Rio que utilizaram os dados organizados e estruturados pela equipe do Congresso em Números. São contribuições que procuram discutir aspectos substantivos de normas aprovadas pelo Congresso Nacional ou mesmo fatores que impactam a produção de leis no país. No capítulo que abre a presente obra, os pesquisadores Fernanda Prates e Thiago Bottino analisam aspectos relacionados à Lei 12.850/13, que representa, sem dúvida, um marco em matéria penal, uma vez que instituiu a colaboração premiada de maneira radicalmente diferente dos institutos precedentes (confissão e delação).

Bottino e Prates examinaram a produção legislativa desde 2013, com o objetivo de identificar questões preponderantes e que, de algum modo, sugerem certa tendência do Legislativo em matéria de colaboração premiada. A análise desta produção legislativa demonstra que seu traço predominante se centra na ideia de limitação, buscando restringir o âmbito de atuação e delimitando o escopo bem como o procedimento que a antecede.

A questão da legislação eleitoral está presente em dois capítulos deste livro. Michael Mohallem e Guilherme France analisaram dados sobre o patrimônio de políticos e identificaram lacunas na legislação que ainda limitam

a transparência entre a atividade pública e privada desses agentes. O ponto dos dois pesquisadores é bem interessante. Será que há compatibilidade entre o patrimônio e a renda considerando apenas os ganhos de um agente que exerce a atividade política no legislativo? Há regras para tornar mais transparente essa relação?

Com os dados da pesquisa, os autores concluíram que há um ganho patrimonial que de certa forma se descola dos ganhos de quem exerce a atividade como parlamentar. Diante desse quadro, eles defendem que são necessárias três reformas legislativas. A primeira seria uma adequação do requisito de apresentação de declaração de bens por candidatos perante o TSE; outra, a criminalização do enriquecimento ilícito, e uma terceira, a notificação do agente político para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica do seu detentor.

Isabel Veloso e Michael Mohallem examinam em outro capítulo a relação entre a identidade evangélica de candidatos ao parlamento e o sucesso eleitoral por meio do financiamento de campanha que, como sabemos, mudou após a reforma política de 2015. Embora não retratem a realidade de modo pleno, os dados referentes à prestação de contas, segundo os autores, apresentam padrões importantes do financiamento da política no Brasil. Para Veloso e Mohallem, candidatos evangélicos têm tido uma melhor relação custo benefício na obtenção de votos, e parte desse desempenho pode estar associado às limitações impostas pelas novas regras eleitorais.

Por fim, dois estudos dos pesquisadores do projeto Congresso em Números finalizam o livro. Ambos tratam do impacto do tempo no processo legislativo e as consequências para o ordenamento jurídico. No primeiro, Fábio Vasconcellos, Brenda Cunha e João Carabetta analisam os fluxos de entrada e saída de proposições ao longo dos últimos quase 30 anos. Com base na aplicação do Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), os autores examinam a hipótese de que para assumir o papel mais proativo na produção legal do país, conforme outros estudos apontam, a Câmara tem se beneficiado desse instrumento do RICD.

O regimento da Câmara permite dilatar os prazos de tramitação dos projetos de lei em função do volume crescente de trabalho acumulado a cada legislatura. Para enfrentar a limitação temporal de quatro anos, os au-

tores indicam o processo de institucionalização de uma legislatura virtual, que permite às proposições tramitarem em diferentes legislaturas até cumprirem o seu ciclo de discussão, análise e, finalmente, votação. Em outras palavras, apesar de a Câmara ter aprovado mais proposições, elas são cada vez mais antigas, ou seja, apresentadas em legislaturas passadas.

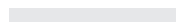
Já o segundo artigo do projeto, proposto por Rogerio Sganzerla, Fernanda Scovino e Alifer Sales, tem como foco a otimização do processo legislativo a partir de uma análise do tempo de tramitação de todos os projetos de lei aprovados de 1998 a 2017. Utilizando uma ferramenta inovadora sobre a concentração de tempo em diversos Órgãos durante o processo legislativo, os autores concluem que a Mesa da Câmara dos Deputados, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, o Senado Federal e as Comissões Permanentes concentram, conjuntamente, tempo considerável no processo legislativo, próximo a 80% do total. Ainda assim, cada um desses quatro Órgãos detém cerca de 20% do tempo de tramitação nos projetos de lei aprovados. Visando à otimização do processo legislativo por meio de um estudo das movimentações da Mesa da Câmara dos Deputados, o estudo apresenta alternativas procedimentais para certas questões administrativas com base no Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Boa leitura.





# **A colaboração premiada após a Lei 12.850/13 Uma análise da produção legislativa recente**



Fernanda Prates  
Thiago Bottino

## Introdução

O direito premial, entendido como o oferecimento de benefícios ao indivíduo que coopera com a investigação ou instrução processual criminal a fim de aumentar a eficiência do sistema penal, está presente no ordenamento jurídico brasileiro há mais de 30 anos.<sup>1</sup> No entanto, foi com o advento da Lei 12.850/13 e com a criação do instituto da colaboração premiada, que a prática de acordos entre acusação e defesa se tornou um elemento essencial para se compreender as novas características bem como os rumos do sistema de justiça criminal brasileiro relativamente aos crimes tradicionalmente pouco alcançados pelo sistema penal: crimes de corrupção passiva e ativa, crimes econômicos e financeiros, crimes contra as licitações e a prática de cartel. De fato, principalmente a partir da Operação Lava Jato, a colaboração premiada vem sendo tratada como meio de prova privilegiado, ocupando posição de destaque em operações policiais e processos criminais complexos.

De maneira sucinta, o instituto da colaboração premiada estabelece um acordo entre acusador e defesa, “visando ao esvaziamento da resistência do réu e à sua conformidade com a acusação, com o objetivo de facilitar a persecução penal em troca de benefícios ao colaborador, reduzindo as consequências sancionatórias à sua conduta delitiva<sup>2</sup>”.

A Lei 12.850/13 foi sem dúvida um marco na implementação do direito premial em matéria penal, na medida em que o instituto da colaboração premiada foi construído de modo radicalmente diferente dos institutos precedentes (confissão e delação). O exemplo mais expressivo dessa inovação foi a previsão de que os termos do acordo fossem celebrados diretamente pelas partes, por escrito, e submetidos à homologação pelo Judiciário. A nova “forma processual” contribuiu para o aumento da segurança jurídica,

1 São exemplos de institutos de direito premial: a confissão (introduzida quando da Reforma da Parte Geral do Código Penal no art. 65 (“Art. 65 - São circunstâncias que sempre atenuam a pena (...) III - ter o agente (...) d) confessado espontaneamente, perante a autoridade, a autoria do crime”), a delação premiada (introduzida no ordenamento jurídico por meio da Lei 8.072/90 em seu artigo 7º, e depois reproduzida em outras leis penais extravagantes: Lei 9.034/95, Lei 8.137/90, Lei 7.492/86, Lei 9.613/98 e Lei 9.807/99) e a colaboração premiada (tema central do presente trabalho, criada pela Lei 12.850/13).

2 VASCONCELLOS, V. Colaboração premiada no processo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 55-56.

pois não apenas a homologação prévia assegura ao acusado a obtenção dos benefícios, mas também porque ficam explicitados os deveres e condições em que a colaboração ocorrerá. A clareza acerca do comportamento esperado do acusado e a certeza relativamente às vantagens que serão concedidas constituem, sem dúvida, importantes fatores para incentivar a ação colaborativa dos acusados.

Por outro lado, as características inovadoras da colaboração premiada geram preocupações antes inexistentes. Na medida em que o juiz apenas homologa o acordo, não participando de sua negociação (art. 4º, § 6º, da Lei 12.850/13),<sup>3</sup> transfere-se grande parte do “poder” processual do juiz para o Ministério Público (MP), sem que tenham sido previstos mecanismos de controle desse poder. A decisão de um juiz relativamente à atribuição dos benefícios sempre foi passível de reforma por meio de recursos.<sup>4</sup> Já as decisões dos membros do Ministério Público no exercício de sua atribuição não encontram mecanismos similares. Não há regras de padronização dos acordos de colaboração, não há previsão de recursos para órgãos superiores do MP, nem para o Procurador-Geral.

Nesse sentido, uma vasta produção legislativa se seguiu à referida lei, produção esta que, permanece, contudo, pouco analisada. O presente capítulo se propõe a examinar esta produção legislativa, buscando identificar as questões preponderantes nela abordadas, possibilitando assim uma análise mais geral no que diz respeito a tendências legislativas em matéria de colaboração premiada.

Para tanto, foi realizada uma pesquisa em todos os projetos de lei posteriores à Lei 12.850/13 que versassem sobre colaboração premiada. O recorte temporal se inicia dessa forma em 2013, indo até o mês de junho

3 “§ 6º . O juiz não participará das negociações realizadas entre as partes para a formalização do acordo de colaboração, que ocorrerá entre o delegado de polícia, o investigado e o defensor, com a manifestação do Ministério Público, ou, conforme o caso, entre o Ministério Público e o investigado ou acusado e seu defensor”.

4 “A partir do momento em que o Direito admite a figura da delação premiada (art. 14 da Lei 9.807/99) como causa de diminuição de pena e como forma de buscar a eficácia do processo criminal, reconhece que o delator assume uma postura sobremodo incomum: afastar-se do próprio instinto de conservação ou autoacobertamento, tanto individual quanto familiar, sujeito que fica a retaliações de toda ordem. Daí porque, ao negar ao delator o exame do grau da relevância de sua colaboração ou mesmo criar outros injustificados embaraços para lhe sonegar a sanção premial da causa de diminuição da pena, o Estado-juiz assume perante ele conduta desleal. Em contrapasso, portanto, do conteúdo do princípio que, no caput do art. 37 da Carta Magna, toma o explícito nome de moralidade.” HC 99.736, STF, 1ª Turma, Rel. Min. Ayres Britto, julgado em 27/04/2010.

de 2018. Foram encontrados oito Projetos de Lei tratando sobre matéria penal/processual penal versando sobre colaboração premiada. São eles: PL 2755/15; PL 4081/15; PL 4082/15; PL4372/16; PL 7688/17; PL 7860/17; PL 8613/17 e PL 10.336/18.

Os referidos Projetos de Lei, apesar de diferentes em seus objetos e objetivos, permitiram a identificação de uma produção legislativa preponderante no sentido de aperfeiçoar o instituto, sobretudo para balizar de forma mais estrita sua aplicação. Já em alguns casos, o objetivo é restringir o âmbito de atuação do instituto da colaboração premiada. Esta tendência “limitadora” foi dividida então em três modalidades, que serão abordadas a seguir.

## 1. Limitação quanto ao procedimento

Dos projetos de lei analisados, três alteram o procedimento referente à colaboração premiada, buscando, através de uma regulamentação mais rígida, limitar seu âmbito de atuação. O primeiro deles é o Projeto de Lei nº 2755/2015,<sup>5</sup> apresentado pelo Deputado Heráclito Fortes (PSB/PI),<sup>6</sup> que propõe seguinte alteração à Lei 12.850/2013 (grifos nossos):

O art. 4º da Lei nº 12.850/2013, fica acrescido dos parágrafos 17 e 18, com as seguintes redações:

“§ 17. Realizado o acordo de colaboração premiada nos termos desta lei, **o investigado ou acusado colaborador deverá fornecer, desde a sua primeira oitiva, todas as informações relevantes de que tenha conhecimento, não podendo alterá-las ou aditá-las posteriormente**, sob pena de perder os benefícios previstos no caput deste artigo.

§ 18. O colaborador **não poderá ser defendido por advogado ou sociedade de advogados que no mesmo processo patrocine ou tenha patrocinado outro investigado ou acusado** também interessado em **obter os benefícios tratados neste artigo.**”

5 O referido Projeto de Lei aguarda parecer do Relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

6 Os Projetos de Lei 4082/2015; 4078/2015 e 4081/2015 foram pensados ao PL 2755/2015 em 07 de dezembro de 2016.

Conforme indicado em seu texto, o referido Projeto de Lei busca dar mais rigor ao procedimento, propondo, por um lado, que as informações prestadas pelo colaborador não sejam fracionadas ou posteriormente alteradas e, por outro lado, que o colaborador não seja representado por advogado que patrocine ou tenha patrocinado outro colaborador em potencial.

Na sua justificativa, o autor sustenta que “investigados e acusados colaboradores vêm realizando verdadeiras barganhas em troca das informações prestadas<sup>7</sup>”, fracionando as informações apresentadas com o objetivo de posteriormente aditarem suas declarações para a ampliação dos benefícios previstos no acordo. Nesse sentido, afirma o autor da proposta que: (grifos nossos)

A legislação **não confere aos investigados colaboradores “carta branca” para tentar manipular as investigações ou maquiagem informações relevantes**, por isso, os benefícios da delação premiada somente devem ser assegurados àqueles que realmente adotem conduta colaboradora, contribuindo para a elucidação dos fatos e facilitando as apurações. Desta feita, se o investigado ou acusado colaborador realmente possuir interesse em contribuir para a elucidação dos delitos apurados, deve **fazê-lo desde o início e por completo, não podendo sonegar qualquer tipo de informação com o pretexto de futuramente ampliar os benefícios** que lhe serão conferidos ou com o intuito de possibilitar que outro investigado (**em especial defendido pelos mesmos advogados**) também possa fazer delação para complementar os fatos.<sup>8</sup>

Trata-se de uma proposta para aperfeiçoar o instituto da colaboração premiada a partir das experiências práticas de sua aplicação. Com efeito, são vários os casos em que, mesmo depois de homologados os acordos, verificou-se que a colaboração não foi integralmente verdadeira ou completa. Ao invés de ensejar a anulação desses acordos (sem prejuízo para a acusação no que diz respeito aos elementos de prova já obtidos), o que se

7 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1376523&filename=PL+2755/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1376523&filename=PL+2755/2015). Acesso em: 02/02/2018.

8 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1376523&filename=PL+2755/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1376523&filename=PL+2755/2015). Acesso em: 02/02/2018.

verificou foi a realização de novos acordos, verdadeiros aditamentos, também chamados de “recalls”.<sup>9</sup>

Vemos ao final do trecho citado a expressão “em especial defendido pelos mesmos advogados”, o que parece ser a justificativa do Deputado para limitar a atuação dos advogados, ao deixar subentendido que os mesmos teriam ligação com o citado método de fracionamento da informação para assim beneficiarem um segundo representado no procedimento, através de eventual “delação para complementar os fatos”.

Este Projeto de Lei apresenta ainda emenda de autoria do Deputado Fausto Pinato (PP/SP),<sup>10</sup> através da qual se pretende suprimir o § 4º do art. 4º da Lei 12.850/2013, que dispõe sobre o não oferecimento de denúncia ao colaborador que não for o líder da organização criminosa, tendo sido ainda o primeiro a prestar efetiva colaboração. A restrição ao procedimento de colaboração visa corrigir o que o autor entende como uma “flexibilização inconstitucional do princípio da obrigatoriedade da ação penal”, dando poderes “inimagináveis”(sic) ao Ministério Público, ao retirar do Poder Judiciário a decisão sobre o *ius puniendi* do Estado. Ressalta também que permitir que “partícipes de organização criminosa não sejam sequer processados poderá ensejar ainda mais a sensação de impunidade em nosso país”. Por fim, alerta que:

A existência do § 4º do art. 4º pode inclusive dar azo à sua utilização como ferramenta de troca para forçar indevidamente a realização de acordo de colaboração premiada, desvirtuando uma ferramenta importante na apuração de crimes de colarinho branco e conspurcando o valor das delações como elementos de prova.

9 Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,delacoes-terao-novo-recall,70001929177>; <https://veja.abril.com.br/blog/radar/recall-da-delacao-da-camargo-correa-revelacoes-sobre-lula/>; [https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/11/politica/1478897324\\_044818.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/11/11/politica/1478897324_044818.html); e, [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/01/18/interna\\_politica,840365/camargo-correa-vai-fazer-recall-de-delacao-a-lava-jato.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2017/01/18/interna_politica,840365/camargo-correa-vai-fazer-recall-de-delacao-a-lava-jato.shtml). Acesso em: 02/02/2018.

10 O PL nº 2.755, de 2015, passa a vigorar acrescido de art. 2º, renumerando-se os demais. Art. 2º - Fica revogado o § 4º do art. 4º da Lei nº 12.850/2013. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostra-integra?codteor=1389033&filename=EMC+1/2015+CSPCCO+%3D%3E+PL+2755/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostra-integra?codteor=1389033&filename=EMC+1/2015+CSPCCO+%3D%3E+PL+2755/2015). Acesso em: 02/02/2018.

Ainda em relação à atuação do advogado no acordo de colaboração premiada, temos também o Projeto de Lei nº 4.082/2015,<sup>11</sup> apensado ao PL anterior, dispondo que “o mesmo defensor não deverá representar dois ou mais delatores ao mesmo tempo no mesmo inquérito ou processo judicial para se evitar combinações entre depoimentos”. Em sua justificativa, o autor da proposta salienta que o instrumento da colaboração premiada, apesar de relevante, não deve funcionar como instrumento de banalização da administração da justiça e “válvula de impunidade” para “agentes contumazes no horizonte delitivo”. Nesse sentido, entende-se como uma “fragilidade” do instituto a possibilidade do mesmo advogado representar mais de um investigado/réu, o que poderia gerar “combinação entre delatores em seus depoimentos<sup>12</sup>”.

Importante observar que a suspeita em relação ao trabalho do advogado, presente em ambos os Projetos de Lei, se insere em um movimento mais amplo de “destruição simbólica” da advocacia, que vem se fortalecendo através de questionáveis campanhas midiáticas. Nesse sentido, Salah H. Khaled Jr. salienta que:

[...] o que estamos testemunhando no Brasil nos últimos meses é um fenômeno sem igual, salvo melhor juízo. Trata-se de um intenso processo de destruição da imagem do advogado e de desidentificação de sua figura com a sociedade. Ele é retratado como procurador “deles” e, logo, alguém que está contra “nós”. Nesse sentido, a insistência com que é disseminada a imagem demonizada de advogados sugere que a noção de criminalização pode comportar um acréscimo de sentido, uma vez que a representação narrativa que caracteriza o esforço de destruição midiático

11 “Autor: Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015, relacionados a superfaturamento e gestão temerária na construção de refinarias no Brasil; à constituição de empresas subsidiárias e sociedades de propósito específico pela Petrobras com o fim de praticar atos ilícitos; ao superfaturamento e gestão temerária na construção e afretamento de navios de transporte, navios-plataforma e navios-sonda; as irregularidades na operação da companhia Sete Brasil e na venda de ativos da Petrobras na África”. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1424968&filenome=PL+4082/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1424968&filenome=PL+4082/2015). Acesso em: 03/02/2018.

12 Sobre as questões éticas ligadas à advocacia na justiça criminal negocial, ver VASCONCELLOS, V.; DE SOUZA, M. Código de ética da advocacia na justiça criminal negocial: proposta de regras deontológicas para integridade defensiva na colaboração premiada. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n. 302, fev. 2018.



revela perante o “público” uma figura espúria, movida exclusivamente por seus interesses particulares e de seus clientes. Contratado por criminosos, ele também é de certo modo retratado como agente da criminalidade: conspira para que a “impunidade” prevaleça, obstaculizando a expediente e célere aplicação da justiça, ou seja, a imposição da pena.<sup>13</sup>

Além disso, o Projeto de Lei nº 4372/2016,<sup>14</sup> de autoria do Deputado Wadih Damous (PT/RJ), é outro PL que pretende restringir os impactos da colaboração premiada, delimitando de forma mais estrita seu procedimento, conforme se depreende do texto a seguir (grifos nossos)

Os arts. 3º e 4º da Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, passam a vigorar com a seguinte redação:

[...]

**Art. 4º § 18. As menções aos nomes das pessoas que não são parte ou investigadas na persecução penal deverão ser protegidas pela autoridade que colher a colaboração.**

Art. 2º A Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 21-A:

**21-A. Constitui crime divulgar o conteúdo dos depoimentos colhidos no âmbito do acordo de colaboração premiada, pendente ou não de homologação judicial.**

Pena - prisão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa.

O referido Projeto de Lei busca conferir maior proteção a pessoas citadas em colaborações premiadas, limitando assim eventuais exposições midiáticas, que não raramente acarretam lesões irreparáveis à sua honra. Nesse sentido, a proposta acrescenta ainda um artigo à Lei 12.850/2013, criminalizando a conduta de divulgação de conteúdo de depoimentos colhidos no âmbito de colaboração premiada. Trata-se aqui de obstar a práti-

13 KHALED JR, S. (2016). A criminalização da advocacia no Brasil. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/02/12/a-criminalizacao-da-advocacia-no-brasil/>. Acesso em: 02/02/2018.

14 O referido projeto aguarda Parecer do Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

ca dos chamados “vazamentos seletivos” tão presentes na Operação Lava Jato.<sup>15</sup> De fato, um dos grandes problemas ligados ao instituto da colaboração premiada se refere justamente a esta ampla e seletiva divulgação de informação na grande imprensa, tornando a mídia parte integrante das estratégias de negociação. Nesse sentido, os professores Jacinto Nelson de Miranda Coutinho e Gabriella Saad Azevedo<sup>16</sup> esclarecem que:

Nesses casos, a mídia passa a integrar a estratégia de negociação da parte ou até mesmo do Juízo, que busca a aprovação da opinião pública para, implicitamente, impedir eventual reforma de uma decisão – possivelmente – ilegal. Trata-se de um agir estratégico bem definido inclusive do ponto de vista ideológico: um reforço da posição de todo Judiciário em detrimento dos demais poderes, tomados como ‘corruptos’ por definição. A opinião pública é, neste aspecto, confundida com democracia, na esteira de Carl Schmitt, o ideólogo do nazismo. Em tal espaço, há evidente tentativa de enfraquecimento da lei, sobretudo da CR, razão por que passam

15 Aliás, o próprio juiz Sérgio Moro discorre sobre o que ele considera como sendo a salutar publicidade conferida às investigações, em artigo tratando da Operação Mani Pulite:

Os responsáveis pela operação mani pulite ainda fizeram largo uso da imprensa. Com efeito: Para o desgosto dos líderes do PSI, que, por certo, nunca pararam de manipular a imprensa, a investigação da “mani pulite” vazava como uma peneira. Tão logo alguém era preso, detalhes de sua confissão eram veiculados no “L’Espresso”, no “La Republica” e outros jornais e revistas simpatizantes. Apesar de não existir nenhuma sugestão de que algum dos procuradores mais envolvidos com a investigação teria deliberadamente alimentado a imprensa com informações, os vazamentos serviram a um propósito útil. O constante fluxo de revelações manteve o interesse do público elevado e os líderes partidários na defensiva (...) A publicidade conferida às investigações teve o efeito salutar de alertar os investigados em potencial sobre o aumento da massa de informações nas mãos dos magistrados, favorecendo novas confissões e colaborações. Mais importante: garantiu o apoio da opinião pública às ações judiciais, impedindo que as figuras públicas investigadas obstruíssem o trabalho dos magistrados, o que, como visto, foi de fato tentado. Há sempre o risco de lesão indevida à honra do investigado ou acusado. Cabe aqui, porém, o cuidado na desvelação de fatos relativos à investigação, e não a proibição abstrata de divulgação, pois a publicidade tem objetivos legítimos e que não podem ser alcançados por outros meios. As prisões, confissões e a publicidade conferida às informações obtidas geraram um círculo virtuoso, consistindo na única explicação possível para a magnitude dos resultados obtidos pela operação mani pulite. (MORO, S. Considerações sobre a operação mani pulite. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.)

16 Texto citado no Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo as empresas JBS e J&F em operações realizadas com BNDES e BNDS ocorridas entre os anos de 2007 e 2016, que geraram prejuízos ao interesse público, assim como investigar os procedimentos do acordo de colaboração premiada celebrado entre o Ministério Público Federal e os acionistas das empresas JBF e J&F. Relator Parcial: Deputado Wadih Damous. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/12/1relatorio-final-cpmi-jbs.pdf>. Acesso em: 02/02/2018. Sobre o tema, GOMES, Marcus Alan de Melo. Crítica à cobertura midiática da Operação Lava Jato. In Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 24, n. 122, agosto/2016, p. 239-240.

a ser ‘normais’ – como se legítimos fossem – os julgamentos morais e sociológicos, pelos quais, como percebe qualquer jeuno, os fins (construídos e suportados midiaticamente), justificam os meios. Ruem, como parece elementar, os fundamentos do Estado Democrático de Direito.

## 2. Limitação quanto ao valor probatório da colaboração premiada

Além de limitações ligadas ao procedimento do acordo de colaboração premiada, a análise da produção legislativa posterior à Lei 12.850/13 nos permite identificar uma segunda forma de restrição em relação ao instituto. Trata-se aqui de uma limitação no que diz respeito ao valor probatório da colaboração, focando inclusive nas condições de produção do acordo de colaboração.

Nesse sentido, o Projeto de Lei nº 4372/2016 também se apresenta nos seguintes termos (grifos nossos):

Os arts. 3º e 4º da Lei 12.850, de 2 de agosto de 2013, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º.....

.....

§ 3º No caso do inciso I, **somente será considerada para fins de homologação judicial a colaboração premiada se o acusado ou indiciado estiver respondendo em liberdade** ao processo ou investigação instaurados em seu desfavor.”

(NR)

“Art. 4º .....

.....

§ 17. **Nenhuma denúncia poderá ter como fundamento apenas as declarações de agente colaborador.**

Este PL aborda duas questões relevantes. A primeira diz respeito ao contexto de produção da colaboração premiada, questionando a volunta-

riedade e por consequência a credibilidade de declarações prestadas por indivíduos em situação de provação de liberdade. Em sua justificativa, o autor da proposta salienta o risco da prisão cautelar funcionar como instrumento de pressão psicológica sobre o acusado ou investigado, o que, além de ferir o princípio da dignidade da pessoa humana,<sup>17</sup> coloca em xeque confiabilidade das informações prestadas. A referida alteração legislativa evitaria assim eventual decretação de prisões processuais sem respaldo fático, que buscariam tão somente compelir eventuais colaboradores a aceitarem prontamente futuros acordos.<sup>18</sup> Nesse sentido, a justificativa do Projeto de Lei salienta que:

[...] a colaboração premiada pressupõe para sua validade ausência de coação, impondo uma clara e inafastável liberdade do colaborador para querer contribuir com a justiça. A voluntariedade exigida pela legislação desde 1999 e assimilada pelo legislador de 2013 é incompatível com a situação de quem se encontra com a liberdade restringida. É uma contradição em termos.<sup>19</sup>

O eventual abuso da utilização da prisão cautelar como incentivo à colaboração premiada foi questão abordada também na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades

17 Ainda sobre o tema, em palestra proferida no 7º Congresso Brasileiro de Sociedades de Advogados, em São Paulo, o Ministro Marco Aurélio de Mello, do Supremo Tribunal Federal, afirmou: “Acima de tudo, a delação tem que ser um ato espontâneo. Não cabe prender uma pessoa para fragilizá-la para obter a delação. A colaboração, na busca da verdade real, deve ser espontânea, uma colaboração daquele que cometeu um crime e se arrependeu dele. RODAS, Sérgio. Delação premiada é ato de covardia, afirma ministro do STF Marco Aurélio. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-12/delacao-premiada-ato-covardia-afirma-ministro-marco-aurelio>. Acesso em: 02/03/2018.

18 Em seu parecer, o relator da comissão de segurança pública e combate ao crime organizado, Deputado Delegado Edson Moreira (PR/MG), se manifesta pela rejeição da proposição, argumentando, entre outros, que “a voluntariedade – necessária para a validade da colaboração premiada, nos termos do art. 4º da Lei nº 12.850, de 2013 – diz respeito à liberdade psíquica do colaborador, que não pressupõe a sua liberdade de locomoção. Aliás, a prisão cautelar não tem qualquer relação com a colaboração premiada, seja porque não pode ser imposta como forma de pressionar uma colaboração, seja porque não pode ser revogada simplesmente porque houve a colaboração. Conforme ensina a doutrina, não existe nenhuma correlação, nenhum liame entre o instituto da delação, que tem natureza penal, e o da prisão, que tem caráter processual. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1485107&filename=PRL+1+CSPCCO+%3D%3E+PL+4372/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1485107&filename=PRL+1+CSPCCO+%3D%3E+PL+4372/2016). Acesso em: 03/02/2018.

19 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1424962&filename=PL+4081/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1424962&filename=PL+4081/2015). Acesso em: 02/02/2018.

envolvendo as empresas JBS e J&F,<sup>20</sup> citadas anteriormente. Em seu relatório parcial, a referida Comissão faz referência ao texto a ela submetido pelos professores Jacinto Nelson de Miranda Coutinho e Gabriella Saad Azevedo, que alerta sobre os riscos de um sistema que priva de liberdade cidadãos, com intuito de fazê-los “colaborar” com a Justiça. Dizem os autores<sup>21</sup> (grifos nossos):

Um sintoma concreto do que se está a dizer é justamente **o uso indiscriminado, então, das prisões cautelares, impostas com o objetivo velado de forçar o acusado a firmar o acordo de delação premiada.** A experiência demonstrou e continua a demonstrar que **o acordo é empregado como instrumento de restituição da liberdade daqueles que se encontram encarcerados.** Nesse cenário catastrófico e agonizante, para obter benefícios, o delator se vê obrigado a renunciar inúmeras garantias constitucionais, dentre elas a possibilidade de interposição de recursos e a propositura de ações constitucionais como o Habeas Corpus, o que constitui uma flagrante inconstitucionalidade. Veja-se que, em pareceres apresentados pela Procuradoria Regional da República, em Habeas Corpus, ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o Procurador Manoel Pastana defendeu a **manutenção das prisões preventivas cautelares que haviam sido decretadas no âmbito da chamada Operação Lava Jato, em face da ‘possibilidade real de o infrator colaborar com a apuração da instrução penal’.**<sup>22</sup> Em entrevista, o referido Procurador afirmou: ‘E o passarinho pra cantar precisa estar preso’. A afirmação produziu uma grande reação porque, em sendo since-

20 O Parecer do Instituto dos Advogados do Brasil submetido à Comissão questiona a legitimidade dos acordos realizados com indivíduos privados de liberdade, ressaltando que (...) trancafiar uma pessoa com a finalidade precípua de convencê-la a colaborar com a apuração de crimes e restituir-lhe a liberdade como um prêmio, uma vantagem a ser concedida em troca do fornecimento de nomes de possíveis cúmplices fere o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana. Ademais, não pode, de forma alguma, ser considerada espontânea uma confissão, e possível delação, extraída do investigado nestas condições. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/12/1relatorio-final-cpmi-jbs.pdf>. Acesso em: 02/02/2018.

21 Texto citado no Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo as empresas JBS e J&F Relator Parcial: Deputado Wadih Damous. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/12/1relatorio-final-cpmi-jbs.pdf>. Acesso em: 01/03/2018.

22 CANÁRIO, P. Em parecer, MPF defende prisões preventivas para forçar réus a confessar. In Boletim de notícias Conjur. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2014-nov-27/parecer-mpf-defende-priso-es-preventivas-forcar-confissoes>>. Acesso em: 05/04/2018.

ra, **mostrou qual era o escopo das prisões cautelares, em geral levadas a efeito à revelia da Constituição e da lei.** Por óbvio, a prisão aplicada com tal objetivo macula o caráter voluntário do qual a delação deve-se revestir.<sup>23</sup>

A segunda alteração legislativa proposta pelo PL nº 4372/2016 estabelece que nenhuma denúncia poderá ter como fundamento apenas as declarações do agente colaborador. O ponto central deste projeto não é questionar a credibilidade das informações coletadas em um contexto de privação de liberdade, mas de questionar se a informação trazida aos autos pela colaboração seria suficiente para, por si só, viabilizar a justa causa da ação penal, conforme o disposto no art. 41 do Código de Processo Penal.

É nesse mesmo sentido, inclusive, o Projeto de Lei nº 10336/2018,<sup>24</sup> de autoria do Deputado Francisco Floriano (DEM/RJ), tratando da justa causa de ações penais fundadas em colaborações premiadas (grifos nossos):

A Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo:

**“Art. 4º-A. A justa causa para a ação penal consiste na exigência de suporte probatório mínimo a indicar a legitimidade da imputação e se traduz na existência, no inquérito policial ou nas peças de informação que instruem a denúncia, de elementos sérios e idôneos que demonstrem a materialidade do crime e de indícios razoáveis de autoria”.**

Em sua justificativa, o autor da proposta esclarece que a colaboração premiada, como meio de obtenção de prova, teria capacidade de autorizar o início de investigação preliminar. Entretanto, apenas a palavra do colaborador, sem qualquer outro elemento comprobatório que a corrobore, não

23 Nesse mesmo sentido: “Ao estabelecer a delação como condição para cessação da privação da liberdade do preso, pratica o Estado inédita modalidade de extorsão da prova mediante sequestro do investigado, sob a complacência do Poder Judiciário. Preço do “resgate” pode ser, além da confissão, também a apresentação de outras provas materiais ou documentais, negociáveis entre um indigitado de garantias acanhadas e um Estado de poderes dilatados e sem freios éticos”. (BALDAN, E.L. O jogo matemático da delação premiada e a extorsão da prova mediante sequestro do investigado. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n. 159, fev. 2006, p. 4-6.)

24 Apensado ao PL 4372/2016. O Projeto se encontra na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1665391&filenome=PL+10336/2018](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1665391&filenome=PL+10336/2018). Acesso em: 10/06/2018.

se revestiria de força probatória suficiente para autorizar um juízo positivo de admissibilidade da ação penal,<sup>25</sup> posto que desprovido de *fumus commissi delicti*, o qual se funda em um juízo de probabilidade de condenação. Trata-se, segundo o autor do PL, de “evitar a banalização do uso do instituto da colaboração premiada, baseada em provas frágeis<sup>26</sup>”.

De fato, conforme salienta Stefanie Mehrens,<sup>27</sup> existem claras dificuldades no que diz respeito à valoração das declarações dos colaboradores, posto que “estão sob o âmbito do extremo interesse pessoal e o manifesto estímulo às colaborações, com prêmios sedutores ao criminoso, conferindo a estas declarações um traço não adequado de verdade, devendo o juiz, em cada caso, na valoração do meio de prova, sopesar profundamente os motivos que impeliram o agente a colaborar.<sup>28</sup>”

### 3. Limitação quanto aos benefícios decorrentes da colaboração premiada

Um último aspecto relacionado à produção legislativa recente acerca da colaboração premiada diz respeito à limitação dos benefícios auferidos

25 Da mesma forma, Bittar esclarece que «para que se analise a justa causa, vale dizer, a justa razão ou aquela suficiente para a instauração da ação penal, não se poderá fazer apenas uma análise abstrata, mas, sim, em elementos que demonstrem a existência de fato e de Direito, a partir do caso concreto, o que resta impossível a partir da análise da versão apresentada pelo delator, quando esta é a única que ampara o recebimento da denúncia e não é admitida como prova”. BITTAR, Walter B. O problema do conteúdo da valoração do depoimento dos delatores diante do conceito de justa causa para o regular exercício da ação penal. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol. 3, n. 1, p. 225-251, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v3i1.41>. Acesso em: 10/06/2018.

26 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1665391&file-name=PL+10336/2018](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1665391&file-name=PL+10336/2018). Acesso em: 10/06/2018.

27 *Apud* BITTAR, Walter B. O problema do conteúdo da valoração do depoimento dos delatores diante do conceito de justa causa para o regular exercício da ação penal. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol. 3, n. 1, p. 225-251, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v3i1.41>. Acesso em: 10/06/2018.

28 No mesmo sentido é a análise de Bottino acerca dos acordos firmados na Operação Lava Jato: “Contudo, a colaboração premiada, da forma como tem sido utilizada na conhecida ‘Operação Lava Jato’, a partir dos três acordos de colaboração premiada examinados acima, oferece benefícios muito maiores dos que aqueles previstos em lei, desequilibrando o sistema de dissuasão para cooperações falsas ou redundantes. É certo que a ampliação dos benefícios, ainda que dissociada do aumento dos custos em caso de afirmações inverídicas, não torna o mecanismo de cooperação inválido. No entanto, reforça a percepção de que, tal como na delação premiada, as declarações prestadas pelos acusados colaboradores não devem ser consideradas provas, mas somente meios de investigação” (BOTTINO, T. Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal: uma análise crítica dos acordos firmados na “Operação Lava Jato”. Revista Brasileira de Ciências Criminais, São Paulo, v. 24, n. 122, p. 359-390, ago. 2016. p. 387).

por meio dos acordos. Três Projetos de Lei abordam a questão de diferentes maneiras, mas todos buscando restringir de alguma forma o *quantum* ou o destinatário das vantagens auferidas nos referidos acordos, para com isso não amplificar eventual sentimento de impunidade na população.

O Projeto de Lei nº 4081/2015<sup>29</sup> ilustra bem essa preocupação, ao dispor que (grifos nossos):

O art. 4º da Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte parágrafo:

[...]

“Art. 4º .....

§ 1º-A. Ressalvada a hipótese do inciso V do *caput*, **é vedada a colaboração premiada daquele que ostenta maus antecedentes ou que tenha rompido colaboração anterior.**

Inicialmente, a referida vedação poderia indicar uma apreensão em relação ao valor probatório das declarações prestadas por alguém que ostente maus antecedentes ou que tenha rompido colaboração anterior, entretanto, na justificativa do Projeto de Lei vemos que a discussão se refere àqueles indivíduos não merecedores das vantagens auferidas através da colaboração, em razão de sua condição pessoal. Retomando os argumentos presentes na justificativa (grifos nossos):

A colaboração premiada tornou-se um relevante meio de prova, ocupando posição de destaque em diversas operações policiais. Todavia, é imperioso que **a providência, relevante instrumento** à disposição da Administração da Justiça, **não seja banalizada. É inadmissível que o mecanismo investigatório funcione como válvula de impunidade para agentes**

29 De autoria da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a prática de atos ilícitos e irregulares no âmbito da empresa Petróleo Brasileiro S/A (PETROBRAS), entre os anos de 2005 e 2015, relacionados a superfaturamento e gestão temerária na construção de refinarias no Brasil; à constituição de empresas subsidiárias e sociedades de propósito específico pela Petrobras com o fim de praticar atos ilícitos; ao superfaturamento e gestão temerária na construção e afretamento de navios de transporte, navios-plataforma e navios-sonda; a irregularidades na operação da companhia Sete Brasil e na venda de ativos da Petrobras na África. Projeto apensado ao PL 2755/2015.



**contumazes no horizonte delitivo.** Por mais que seja importante a existência de institutos iluminados pela Política Criminal, viabilizadores de verdadeira equidade no panorama da persecução penal, é fundamental que o seu raio de incidência seja marcado pela parcimônia, **sob o risco de se degenerar a medida em válvula para abusos.**<sup>30</sup>

Da mesma forma, buscando restringir o destinatário (ou beneficiário) dos acordos de colaboração premiada, o Projeto de Lei nº 7860/2017,<sup>31</sup> de autoria do Deputado Francisco Floriano (DEM/RJ), restringe o acesso à colaboração de determinados acusados ou investigados, tendo em vista os delitos supostamente cometidos pelos mesmos (grifos nossos):

A Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013, passa a vigorar acrescida do seguinte dispositivo, renumerando os demais parágrafos:

“Art. 4º.....

§ 3º. No caso do § 2º, **o juiz deve observar a relação de proporcionalidade entre a medida da pena e a gravidade objetiva do fato e culpabilidade do colaborador.**

(...) § 17. O **benefício do perdão judicial** concedido ao colaborador **não se aplica aos acordos de colaboração premiada**, firmados durante a investigação ou processo criminal que envolve a **prática de crimes de corrupção e/ou lavagem de dinheiro.**

Assim, busca-se com o Projeto de Lei uma dupla restrição. Por um lado, trata-se de obstar que o perdão judicial seja utilizado como uma resposta penal desproporcional, ou seja, aquém do mínimo razoável, o que, conforme mencionado anteriormente, acarretaria uma descrença da população em relação ao sistema de justiça. Por outro lado, tenta-se impedir que determinados indivíduos façam uso de benefícios oferecidos pela Justiça, posto que merecedores de severa punição e não o contrário. Assim, segundo lemos na justificativa do PL (grifos nossos):

30 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1424962&file-name=PL+4081/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1424962&file-name=PL+4081/2015). Acesso em: 03/02/2018.

31 O referido projeto aguarda designação de Relator na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

[...] a intensidade das penas vislumbradas como resposta do ordenamento jurídico ao fenômeno criminal **não deve ser de tal modo insignificante que comprometa a própria seriedade da reação estatal** ao fato cometido [...] Entendo que a colaboração premiada é importante para o combate ao crime organizado e a corrupção, no entanto, a **proporcionalidade deve ser observada** na concessão dos benefícios previstos no art. 4º, **sob pena de cometermos injustiças e distorções** na aplicação da Lei. Ao meu ver, foi o que aconteceu com a mais recente **colaboração premiada firmada com o Procuradoria da República, envolvendo o empresário Joesley Batista**, controlador do maior grupo empresarial privado não-bancário do país, que inclui o Grupo JBS e holding J&F. O Ministério Público foi muito **benevolente com o colaborador ao conceder o perdão judicial**, principalmente, se levarmos em consideração a gravidade dos crimes cometidos e narrados pelo próprio colaborador. **A sociedade brasileira está perplexa com a falta de punição de Joesley Batista!!** [...] Afinal, o colaborador mencionado **cometeu o crime de corrupção**, dentre outros, que as autoridades brasileiras e o povo brasileiro vêm **combatendo desde o início da operação “Lava Jato”**. O país está unido para combater esse **mal que assola** todos os Poderes da República e que precisa ter um fim.<sup>32</sup>

Por fim, temos o Projeto de Lei nº 7688/2017,<sup>33</sup> de autoria do Deputado Lelo Coimbra (MDB / ES), que, apesar de não tratar essencialmente de matéria penal/processual penal, também representa uma tentativa de restringir eventuais benefícios decorrentes da colaboração premiada, em especial aqueles não previstos no acordo. Nesse sentido, dispõe o Projeto de Lei que (grifos nossos):

A Lei 12.850 de 02 de agosto de 2013 passa a vigorar acrescida do seguinte artigo 7A:

“Art. 7-A **É vedado ao colaborador** ou terceiro a ele associado contratualmente, pessoa física ou jurídica, ou parente até o terceiro grau, no

32 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1568906&file-name=PL+7860/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1568906&file-name=PL+7860/2017). Acesso em: 03/02/2018.

33 O Projeto de Lei aguarda designação de Relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

curso ou após a homologação da colaboração premiada, **obter benefícios financeiros, comerciais, acionários, industriais, imobiliários, cambiais ou de quaisquer natureza, resultantes da informação privilegiada produzida no procedimento pelo mesmo, direta ou indiretamente, dispensando-se comprovação de dolo ou culpa e bastando a mera transação.**

§ 1º O colaborador ou terceiro que violar a vedação do caput será cumulativamente obrigado às seguintes sanções cíveis:

I - devolver integralmente o benefício auferido, com juros de 2% ao mês e correção monetária;

II - pagar multa de 50 (cinquenta) vezes o benefício auferido, que será revertido à União para uso exclusivo em políticas públicas de segurança pública e combate ao crime organizado; e

III - indenizar outrem comprovadamente lesado pelo ato ilícito do colaborador ou terceiro;

§ 2º As sanções cíveis estabelecidas no § 1º do art. 7-A independem de acordos de leniência ou qualquer outra obrigação pecuniária imposta após a delação, não se compensando nem se subtraindo em face dos mesmos.

§ 3º As sanções cíveis previstas nos incisos I e II, do § 1º, serão executadas em ação própria que seguirá o rito processual das ações de execuções fiscais, tramitando na justiça federal, sendo legitimados para seu ajuizamento a Advocacia-Geral da União, Procuradoria da Fazenda ou Ministério Público.

§ 4º **Se comprovado dolo ou culpa do colaborador no uso vedado da informação privilegiada referido no caput do art. 7-A, terá sua delação sujeita a revisão, devendo obrigatoriamente cumprir em regime fechado 1/3 da soma total das penas máximas atribuídas aos crimes confessados, não podendo ultrapassar 15 anos de reclusão.**

§ 5º As sanções cíveis fixadas no § 1º do art. 7-A retroagem seus efeitos até a data de publicação da Lei 12.850 de 02 de agosto de 2013.

Em sua justificativa, o autor da proposta argumenta que colaborações premiadas veiculam informações e tratam de interesses com alto potencial de alterar determinados contextos, influenciando, por exemplo, o merca-

do. Nessa perspectiva, se tornaria necessária a criação de um instrumento normativo capaz de vedar o uso das informações privilegiadas veiculadas no âmbito das colaborações premiadas, seja pelo próprio colaborador, seja por terceira pessoa a ele relacionada. Continua o autor (grifos nossos):

Por exemplo, **não pode um colaborador aderir ao procedimento de colaboração premiada e, sabedor de que as informações até então sigilosas produzidas com auxílio do mesmo impactarão o mercado de câmbio e acionário, começar a adquirir ou se desfazer antecipadamente de títulos, moedas ou ações**, antes de ser tornada pública a sua colaboração, para **produzir vantagens financeiras indevidas em seu favor** ou de seu grupo econômico. Isso pode levar ao cúmulo do **colaborador pagar facilmente eventual multa negociada a título de punição em sua própria colaboração. Nenhuma legislação e instituições sérias podem permitir esse artifício torpe para se auferir vantagens**, ganhos, enriquecimento ou prejudicar terceiros de boa fé por meio do procedimento de colaboração (...). Finalmente, no contexto dessa alteração, mediante inserção do novel art. 7-A, vamos aprimorar o instituto da colaboração premiada, **evitando que se torne uma verdadeira “COMEMORAÇÃO PRIVILEGIADA”<sup>34</sup>**.

## Considerações finais

As inovações introduzidas pelo instituto da colaboração premiada trouxeram consigo inúmeros questionamentos e preocupações. Como qualquer instituto jurídico que modifique disruptivamente o sistema processual, espera-se que, com o passar do tempo, as contribuições doutrinárias<sup>35</sup> e as aplicações práticas permitam a melhor “acomodação” desse mecanismo ao ordenamento jurídico. Contudo, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) no sentido de que o tribunal não pode revisar as

34 Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1568906&filename=PL+7860/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1568906&filename=PL+7860/2017). Acesso em: 03/02/2018.

35 CAVALI, M. Duas faces da colaboração premiada: visões “conservadora” e “arrojada” do instituto na Lei 12.850/2013. In MOURA, M e BOTTINI, P: Colaboração Premiada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 255-274.

cláusulas dos acordos de colaboração premiada depois de homologados,<sup>36</sup> perde-se a possibilidade de revisão por outros órgãos da decisão inicial de homologação dos acordos relativamente à sua regularidade, legalidade e voluntariedade (art. 4º, §7º, da Lei 12.850/13).<sup>37</sup> Assim, o aperfeiçoamento do instituto da colaboração premiada depende, muito mais do que outras inovações legislativas, do monitoramento pelo Poder Legislativo. Não por outra razão, uma vasta produção legislativa se seguiu à referida lei, conforme explicitado no presente capítulo.<sup>38</sup> A análise desta produção legislativa demonstra que seu traço predominante se centra na ideia de limitação, busca restringir seu âmbito de atuação, delimitando seu escopo bem como o procedimento que a antecede. Trata-se de limitar sua forma para obstar “barganhas” e evitar abusos. Trata-se ainda de rever o valor probatório da colaboração premiada, tendo em vista especialmente o contexto no qual

36 “Questão de ordem que se desdobra em três pontos para: (i) resguardar a competência do Tribunal Pleno para o julgamento de mérito sobre os termos e a eficácia da colaboração, (ii) reafirmar, dentre os poderes instrutórios do Relator (art. 21 do RISTF), a atribuição para homologar acordo de colaboração premiada; (iii) salvo ilegalidade superveniente apta a justificar nulidade ou anulação do negócio jurídico, acordo homologado como regular, voluntário e legal, em regra, deve ser observado mediante o cumprimento dos deveres assumidos pelo colaborador, sendo, nos termos do art. 966, § 4º, do Código de Processo Civil, possível ao Plenário analisar sua legalidade”. Pet 7074 QO, STF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 29/06/2017.

37 “§ 7º Realizado o acordo na forma do § 6º, o respectivo termo, acompanhado das declarações do colaborador e de cópia da investigação, será remetido ao juiz para homologação, o qual deverá verificar sua regularidade, legalidade e voluntariedade, podendo para este fim, sigilosamente, ouvir o colaborador, na presença de seu defensor”.

38 Em termos de política criminal, observamos que tais projetos

“limitadores” são impregnados por discursos de luta contra a impunidade e contra a corrupção, de luta contra a “banalização” da justiça e de seu necessário fortalecimento enquanto instrumento eficaz de combate à criminalidade organizada. A ideia de justiça “eficiente”, presente nos Projetos de Lei, reflete um movimento mais amplo de política criminal que busca, através da imagem de Justiça eficaz, restaurar a legitimidade das agências penais, se concentrando no “como punir” e não mais no “por que punir”. Nessa lógica orientada para o resultado, o sistema penal se centra em sua própria atividade e seu bom funcionamento se transforma em um fim em si mesmo (KAMINSKI, D. *Troubles de la pénalité et ordre managérial. Recherches sociologiques*. Vol. 33. N° 1. Pp. 87-107. 2002; SLINGENEYER, T. *La nouvelle pénologie. Une grille d'analyse des transformations des discours. Des techniques et des objectifs dans la pénalité. Champ pénal/penal field*. vol. 4. Pp. 87-107. 2007). A ideia de “combate” à criminalidade organizada, por sua vez, nos remete à análise feita por Sheptycki, mostrando que a noção, não de qualquer crime, mas aquela de “crime organizado”, bem como de seu combate, se tornam fundamentais para o fortalecimento e legitimação do Estado. Esta construção da figura do crime organizado como um objeto de governança constitui, segundo o autor, uma tendência global de coexistência entre o enfraquecimento do conceito de Estado-nação e a centralização da figura ‘crime organizado’ no âmbito do discurso oficial de combate à criminalidade, observando assim que *“turning organised crime into an object of governance was one way for sovereign state actors to re-assert the importance of the state in the practice of governance”* (SHEPTYCKI, J. *High policing in the security control society. Policing, Policing: a Journal of Policy and Practice*, 1(1), 70-79. 2007).

aquela informação é produzida. Trata-se finalmente de restringir o benefício aqueles “merecedores”, retirando de seu espectro indivíduos que, por sua condição pessoal e em razão do delito imputado, não deveriam fazer jus a “vantagens” vindas do sistema de justiça criminal.

## BIBLIOGRAFIA

BALDAN, E.L. O jogo matemático da delação premiada e a extorsão da prova mediante sequestro do investigado. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n. 159, fev. 2006, p. 4-6.

BITTAR, W. B. O problema do conteúdo da valoração do depoimento dos delatores diante do conceito de justa causa para o regular exercício da ação penal. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, vol. 3, n. 1, p. 225-251, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22197/rbdpp.v3i1.41>.

BOTTINO, T. Colaboração premiada e incentivos à cooperação no processo penal: uma análise crítica dos acordos firmados na “Operação Lava Jato”. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 24, n. 122, p. 359-390, ago. 2016.

CANÁRIO, P. Em parecer, MPF defende prisões preventivas para forçar réus a confessar. In *Boletim de notícias Conjur*. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2014-nov-27/parecer-mpf-defende-prisoas-preventivas-forcar-confissoes>.

CAVALI, M. Duas faces da colaboração premiada: visões “conservadora” e “arrojada” do instituto na Lei 12.850/2013. In MOURA, M e BOTTINI, P: *Colaboração Premiada*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 255-274.

DAMOUS, W. Relatório Parcial da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito destinada a investigar supostas irregularidades envolvendo as empresas JBS e J&F em operações realizadas com BNDES e BNDS. Disponível em: <https://www.jota.info/wp-content/uploads/2017/12/1relatorio-final-cpmi-jbs.pdf>. 2017.

GOMES, Marcus Alan de Melo. Crítica à cobertura midiática da Operação Lava Jato. In Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 24, n. 122, agosto/2016, p. 239-240.

KAMINSKI, D. Troubles de la pénalité et ordre managérial. Recherches sociologiques. Vol. 33. N° 1. Pp. 87-107. 2002.

KHALED JR, S. A criminalização da advocacia no Brasil. Disponível em: <http://justificando.cartacapital.com.br/2016/02/12/a-criminalizacao-da-advocacia-no-brasil/>. 2016.

MORO, S. Considerações sobre a operação mani pulite. Revista CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004.

RODAS, Sérgio. Delação premiada é ato de covardia, afirma ministro do STF Marco Aurélio. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-ago-12/delacao-premiada-ato-covardia-afirma-ministro-marco-aurelio>. 2016.

SHEPTYCKI, J. High policing in the security control society. *Policing: a Journal of Policy and Practice*, 1(1), 70-79. 2007.

SLINGENEYER, T. La nouvelle pénologie. Une grille d'analyse des transformations des discours. Des techniques et des objectifs dans la pénalité. *Champ pénal/penal field*. vol. 4. Pp. 87-107. 2007.

VASCONCELLOS, V. Colaboração premiada no processo penal. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 55-56.

VASCONCELLOS, V.; DE SOUZA, M. Código de ética da advocacia na justiça criminal negocial: proposta de regras deontológicas para integridade defensiva na colaboração premiada. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n. 302, fev. 2018.

# **A evolução patrimonial incompatível com o rendimento de parlamentar e as reformas nos sistemas de controle de declaração de bens**

---

Michael Freitas Mohallem  
Guilherme de Jesus France  
Fernanda Scovino  
João Carabetta



## 1. Introdução

A grande maioria das democracias contemporâneas inclui a transparência patrimonial dentre as obrigações que recaem sobre membros de seus respectivos parlamentos nacionais. Pesquisa recente do Banco Mundial indica que essa é a regra em 90% dos 158 países pesquisados, como é o caso brasileiro.<sup>1</sup>

Declarações de bens são importantes instrumentos no combate à corrupção e na promoção da transparência. Recebem diferentes nomenclaturas, mas se referem, basicamente, a um mecanismo por meio do qual um agente público deve informar, periodicamente, dados sobre sua renda, bens, passivos e interesses.<sup>2</sup>

Constituem mecanismos para combater dois fenômenos diversos, porém relacionados: (i) enriquecimento ilícito – capturam informações sobre bens de maneira a monitorar mudanças no patrimônio, além de apresentar indícios prematuros de comportamentos irregulares, assistindo na prevenção, detecção, investigação e processamento de atos de corrupção e correlatos; (ii) conflitos de interesse<sup>3</sup> – capturam informações sobre fontes de renda, ações e interesses financeiros, além de auxiliar na identificação de situações que apresentam maior risco de conflitos de interesse, aparentes ou reais.<sup>4</sup>

Principalmente no que se refere ao potencial de neutralização de certos conflitos de interesse, as declarações de bens são importantes no âmbito de pleitos eleitorais. Elas dizem muito sobre os interesses e compromissos de candidatos. Evidenciam fragilidades e apontam, na condição de fortes indícios, para possíveis relações com grupos econômicos ou de interesse. Nesse sentido, representam uma importante fonte de informação para os eleitores sobre os candidatos a cargos eletivos.

1 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure**. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 20.

2 Ibid. p. 1.

3 São frequentes as críticas de organizações sociais e matérias jornalísticas que relacionam a atuação parlamentar a interesses específicos, pessoais ou familiares. Recente análise em “**Deputados tocam projetos que favorecem empresas de suas famílias**”, Folha de São Paulo, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/bruno-boghossian/2018/07/deputados-tocam-projetos-que-favorecem-empresas-de-suas-familias.shtml>>.

4 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure**. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 11.

A Justiça Eleitoral brasileira exige declarações de bens dos candidatos e as fornece para o público de maneira sistematizada e transparente. Entretanto, a divulgação ao público da declaração de bens de candidatos apenas no ano da disputa eleitoral, tal como operacionalizada e mantida pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), é insuficiente para atingir aos propósitos de transparência e controle social sobre o risco de enriquecimento ilícito de representantes eleitos. Ademais, o simples acesso à informação sobre o patrimônio apenas a cada ciclo eleitoral potencializa dúvidas e especulações de representados em relação à conduta de agentes públicos. É sobre esses problemas e possíveis soluções que o presente artigo se focará.

A ineficácia do sistema de declaração de bens para o seu propósito de apresentar um retrato acurado do patrimônio dos candidatos resulta em inevitável questionamento sobre a evolução patrimonial dos detentores de mandatos eletivos no Brasil. Se os retratos são desfocados, a história que se pretende relatar a partir deles fica prejudicada. Como entender como legítimo e lícito o incremento patrimonial quando não se compreende plenamente os pontos de partida e chegada? De forma semelhante, como realizar o controle social da evolução patrimonial, quando não se sabe ao certo se a origem dos recursos que provocaram a elevação de patrimônio em desconformidade com a remuneração pela função pública tem origem privada lícita?

A dúvida que paira sobre a trajetória dos patrimônios de detentores de mandatos eletivos é prejudicial à democracia. Coloca em questão suas atividades, seus interesses e suas prioridades. Põe em risco a confiança pública nos seus governantes e, principalmente, nas instituições públicas. Por isso, busca-se apresentar, também, um possível remédio – consequência da evolução das normas internacionais de combate ao enriquecimento ilícito – que confere a investigadores a possibilidade de se eliminar dúvidas sobre riquezas não explicadas de governantes e parlamentares. Ainda no bojo da proposta de reforma legal, esse artigo argumenta pela necessidade de que as informações patrimoniais de parlamentares tenham frequência anual e sejam fornecidas de modo mais completo, conforme se discutirá adiante.

Este artigo está dividido em quatro seções: inicialmente, será feita a análise de variação patrimonial de parlamentares, tendo sido utilizadas as

bases de dados do projeto “Congresso em Números” desenvolvido pelo Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio. Particularmente para este artigo, foram consideradas as informações publicadas pelo TSE relativas aos deputados federais, senadores e deputados estaduais eleitos em 2006 e candidatos em 2010 ou eleitos em 2010 e candidatos em 2014. São considerados 632 deputados federais das duas legislaturas, 1.451 deputados estaduais ou distritais e 9 senadores dos 27 que foram eleitos no ano de 2006, pois são os únicos que tentaram a reeleição em 2014, já que o mandato é de 8 anos.

Em seguida serão apresentados e discutidos os arranjos normativos internacional e nacional, que embasam a exigência de declarações de bens como instrumento para combate à corrupção e aos conflitos de interesse; posteriormente, serão apresentadas as principais características do sistema de declarações da Justiça Eleitoral, buscando-se apontar algumas das suas principais deficiências; as dificuldades de se avaliar a evolução patrimonial de muitos dos parlamentares é uma dessas principais deficiências, como se evidenciará em seguida. Por fim, serão apresentadas propostas de reforma do sistema de declaração atualmente vigente, bem como sugestão de inovação legislativa baseada em experiência estrangeira bem-sucedida.

## **2. Incertezas decorrentes dos indicadores de evolução patrimonial de parlamentares**

A cada ciclo eleitoral, candidatos a qualquer cargo eletivo devem declarar seus bens à Justiça Eleitoral e, por efeito da publicação dos dados, também aos eleitores e imprensa de forma geral. Tendo como base tais informações, é possível saber muito pouco. Por exemplo, em se tratando de candidato eleito que não foi candidato a outro cargo eletivo ao fim do seu mandato, não se saberá qual foi a trajetória patrimonial. Quando se tratar de candidato eleito e posteriormente candidato novamente, será possível ter algumas informações relevantes, como se teve perda de patrimônio, se acumulou novos bens e, neste último caso, se o acúmulo se deu de forma proporcional aos vencimentos do cargo público que ocupa.

Porém, mesmo nos casos em que há uma aparente inconsistência entre evolução de patrimônio e vencimentos auferidos no exercício da função

pública, o conjunto de representados não terá a oportunidade de compreender se o aumento de riqueza é fruto de negócio privado, herança familiar, participação acionária, rendimentos de aplicações financeiras ou qualquer outra forma lícita de acúmulo de capital. Restarão seguramente muitas dúvidas e grandes desafios para o bom jornalismo que se propuser a esclarecer casos pouco transparentes.<sup>5</sup>

Para exemplificar a dificuldade de análise de evolução patrimonial de agentes políticos, relacionou-se o crescimento patrimonial e a remuneração dos senadores, deputados federais, deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 e 2010, referentes respectivamente à 53ª (2007-2011) e 54ª (2011-2015) legislatura. O propósito da análise é identificar o percentual de parlamentares cujo crescimento patrimonial excedeu a remuneração base do cargo de parlamentar.

O subsídio de deputados federais e senadores são equivalentes. Foram tomados como base os valores de R\$ 24.500,00 para os deputados federais e senadores eleitos em 2006, e R\$ 26.723,10 para deputados federais e senadores eleitos em 2010. O subsídio de um deputado estadual ou distrital é equivalente a 75% de um deputado federal, conforme previsto no § 2º do art. 27 da Constituição Federal, logo, R\$ 18.375,00 para deputados estaduais eleitos em 2006 e R\$ 20.042,32 para deputados estaduais eleitos em 2010.<sup>6</sup> Trazendo para valores presentes (jul/2018), o montante recebido ao longo do mandato por um deputado federal ou senador eleito em 2006 é de R\$ 2.231.569,55, em 2010 é de R\$ 1.946.932,40, e para deputados estaduais eleitos em 2006 é de R\$ 1.673.677,16 e em 2010 é de R\$ 1.460.199,30.<sup>7</sup>

5 Vale lembrar a matéria investigativa do jornal Folha de São Paulo de 07 de janeiro de 2018 que trazia a manchete "Patrimônio de Jair Bolsonaro e filhos se multiplica na política", na qual são levantados questionamentos sobre eventual lavagem de dinheiro e sobre a incompatibilidade de acúmulo de aproximadamente R\$ 15 milhões pela família do deputado no período em que ocupavam cargos eletivos, disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/01/1948526-patrimonio-de-jair-bolsonaro-e-filhos-se-multiplica-na-politica.shtml>>. Acesso em: 14 de julho de 2018.

6 CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 27 § 2º: O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

7 O ajuste foi feito com base no IPCA dos salários recebidos de fevereiro do primeiro ano de legislatura à dezembro (com 13º salário) do último ano.

## 2.1. Deputados Federais

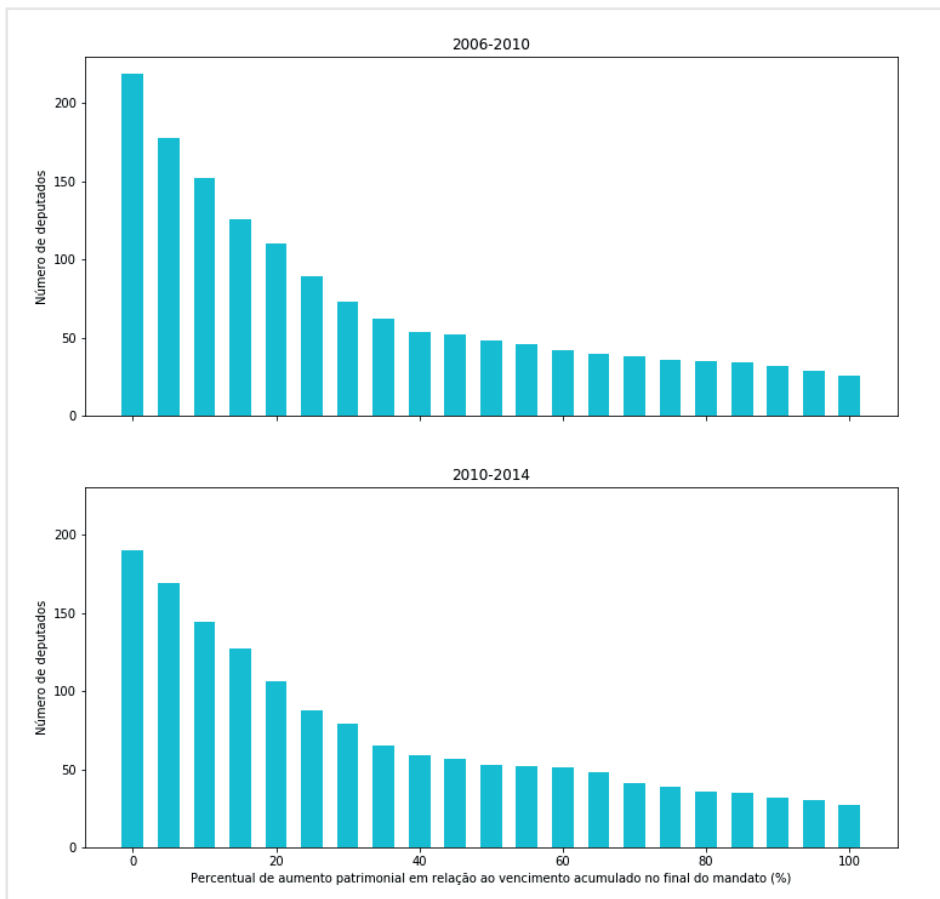
Dentre os 632 deputados federais válidos,<sup>8</sup> 409 tiveram aumento declarado dos bens e os outros 223 tiveram perda do valor dos bens ao final do mandato. Ou seja, cerca de 64,71% dos deputados federais se tornaram mais ricos no final do mandato. Dentre os 409 deputados com patrimônio ampliado, 219 foram eleitos em 2006, e 190, em 2010.

A média de variação positiva (aumento de renda) dos deputados federais eleitos em 2006 foi de R\$ 2.048.389,25, com um desvio padrão alto de R\$ 13.181.615,79, porém a mediana é de R\$ 463.656,38. Isso ocorre pois existem valores muito extremos que deslocam a média para cima: o máximo de ganho observado foi de R\$ 192.019.286,97. Economizando todo o seu salário, um deputado acumularia ao final do mandato R\$ 2.231.569,55. Dentre os deputados federais eleitos em 2010, a média é de R\$ 1.136.345,60, com desvio padrão menor (mas ainda acima do valor da média) de R\$ 1.952.069,42, e mediana de R\$ 443.997,17. Economizando todo o seu salário, um deputado ganharia ao final do mandato R\$ 1.946.932,40.

Quando comparamos a variação dos bens dos deputados ao salário recebido ao longo do mandato, podemos dimensionar o montante acumulado no período. Em ambos os períodos avaliados, há concentração até os 40% — ou seja, o aumento patrimonial corresponde a 60% dos vencimentos do período — e, a partir daí, o número se estabiliza, indicando que há menos deputados nas faixas de 40% até 100%.

8 Deputados eleitos em 2006 ou 2010 que se candidataram na eleição seguinte e declararam seus bens.

**Gráfico 1 - Número de deputados federais e crescimento patrimonial em relação aos vencimentos acumulados no mandato**



O gráfico mostra o número de deputados federais em função do percentual de aumento patrimonial relativo ao respectivo vencimento acumulado no final do mandato. Cada barra refere-se a uma porcentagem x, que varia de 5 em 5%, e indica o número de deputados que obteve uma variação de patrimônio maior que x% dos vencimentos totais ao longo do mandato.

Na Tabela 1, estão detalhadas algumas faixas do gráfico. Dentre os eleitos em 2006, cerca de 50% do total de deputados aumentou o patrimônio em até 20% dos seus vencimentos acumulados e cerca de 85% dos deputados acumularam patrimônio equivalente a até 80% do salário. Chama a

atenção que mais de 10% tiveram crescimento patrimonial superior a 100% dos vencimentos acumulados. Dos 26 deputados que ganharam mais de 100% do salário, Minas Gerais (MG) lidera, com 6 deputados, seguido de São Paulo (SP) com 5 e Ceará (CE) com 3.

Dos eleitos em 2010, temos um resultado semelhante: menos de 50% do total de deputados aumentou o patrimônio em até 20% do equivalente a seus vencimentos acumulados, e cerca de 15% tiveram crescimento patrimonial superior a 100% dos vencimentos acumulados. Dos 27 deputados neste último segmento, Paraná (PR) lidera com 6 deputados, seguido de Bahia (BA) com 3 deputados e Goiânia (GO), Santa Catarina (SC), Minas Gerais (MG), Rio Grande do Norte (RN), Rio Grande do Sul (RS) e Rio de Janeiro (RJ), com 2 deputados cada.

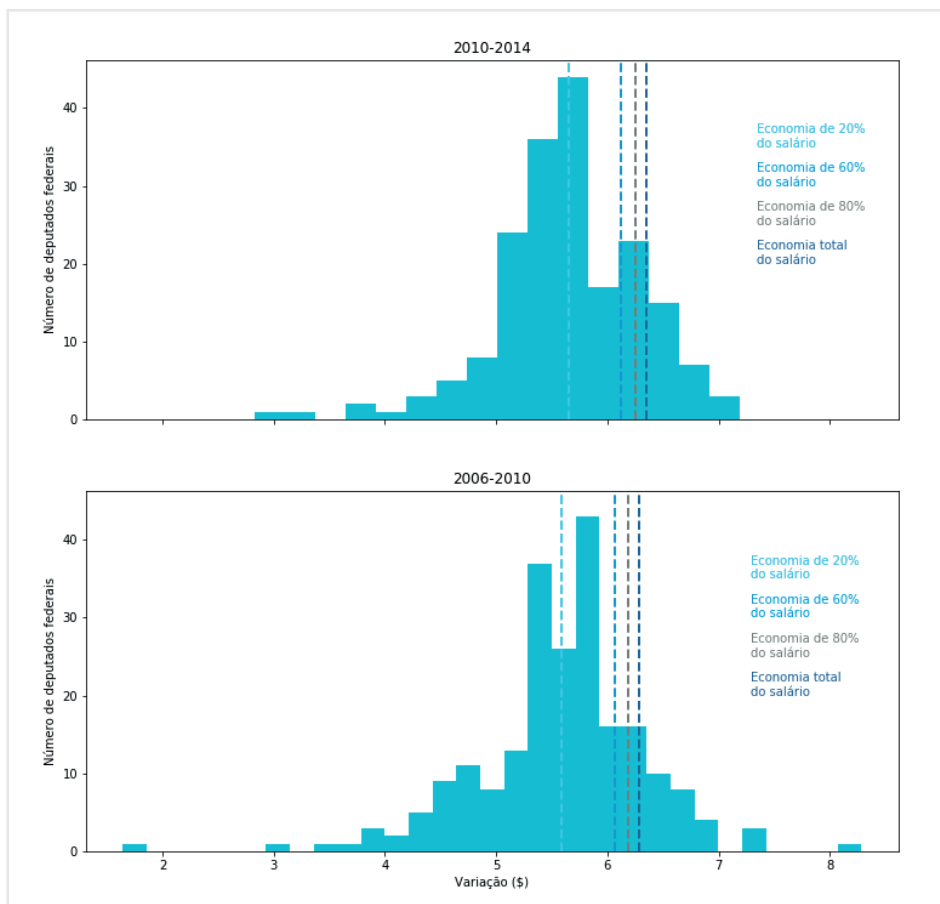
**Tabela 1 - Variação de bens de deputados federais**

|                   | Número de deputados federais eleitos em 2006 | (%) do total de deputados federais eleitos em 2006* | Número de deputados federais eleitos em 2010 | (%) do total de deputados federais eleitos em 2010* |
|-------------------|--|---|--|---|
| > 20% de acúmulo  | 110  | 50,23%  | 106  | 55,79%  |
| > 40% de acúmulo  | 54   | 24,66%  | 59   | 31,05%  |
| > 60% de acúmulo  | 42   | 19,18%  | 51   | 26,84%  |
| > 80% de acúmulo  | 35   | 15,99%  | 36   | 18,94%  |
| > 100% de acúmulo | 26   | 11,87%  | 27   | 14,22%  |

\* total de deputados que tentaram reeleição (219 em 2006 e 190 em 2010)

A tabela mostra o número de deputados federais e respectivo percentual distribuídos nas faixas percentuais de aumento patrimonial relativo aos vencimentos de deputado federal ao longo do mandato.

Gráfico 2 - Distribuição da variação de bens dos deputados federais (log10)



O gráfico mostra o número de deputados federais em função da variação de seus bens em 2006-2010 e 2010-2014. As variações (eixo x) estão em escala logarítmica. As linhas tracejadas indicam as variações que representam os níveis de economia de 20%, 60%, 80% e 100% do salário.

Na Tabela 2, temos as estatísticas sobre a variação percentual do patrimônio de deputados federais eleitos em 2006 e 2010. Foram desconsiderados aqueles que declararam não terem bens no início do mandato (14 deputados), em função do cálculo da variação percentual (variação de bens / montante no início de candidatura). Dentre os eleitos em 2006, temos que a média foi de 119,83%, ou seja, em média o acúmulo ao final do



mandato corresponde a cerca de 120% do valor declarado pelo deputado no início do mandato. O desvio padrão é de 523,12% (mais que 5 vezes a renda inicial), indicando que existem percentuais muito grandes: o máximo de variação percentual observado foi de 6.666,49%.

Dos eleitos em 2010, temos que a média foi de 105,83%, o desvio padrão é maior, 615,22% (mais que 6 vezes a renda inicial), e, como esperado, o máximo de variação percentual está bem longe da média: 10.218,16%, no qual o deputado tinha declarado R\$1.000,00 (cerca de R\$ 1.700,00 com reajuste) no início e terminou o mandato declarando R\$ 123.500,00 (cerca de R\$ 212.000,00 com reajuste).

**Tabela 2 - Estatísticas da variação de patrimônio dos deputados federais**

|               | 2006-2010 | 2010-2014  |
|---------------|-----------|------------|
| Média         | 119,83%   | 105,83%    |
| Mediana       | 25,01%    | 19,26%     |
| Desvio Padrão | 523,12%   | 615,22%    |
| Máximo        | 6.666,49% | 10.218,16% |

A tabela mostra o número de deputados federais e respectivo percentual distribuídos nas faixas percentuais de aumento patrimonial relativo aos vencimentos de deputado federal ao longo do mandato.

## 2.2. Deputados Estaduais

Entre os 1.451 deputados estaduais válidos,<sup>9</sup> 1.095 tiveram aumento declarado dos bens e 356 tiveram perda do valor dos bens. Ou seja, cerca de 75,46% dos deputados estaduais e distritais tiveram aumento patrimonial no final do mandato. Entre os 1.095 deputados, 626 foram eleitos em 2006 e 585 em 2010.

A média de variação positiva (aumento de patrimônio) dos deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 foi de R\$ 731.513,98, com um des-

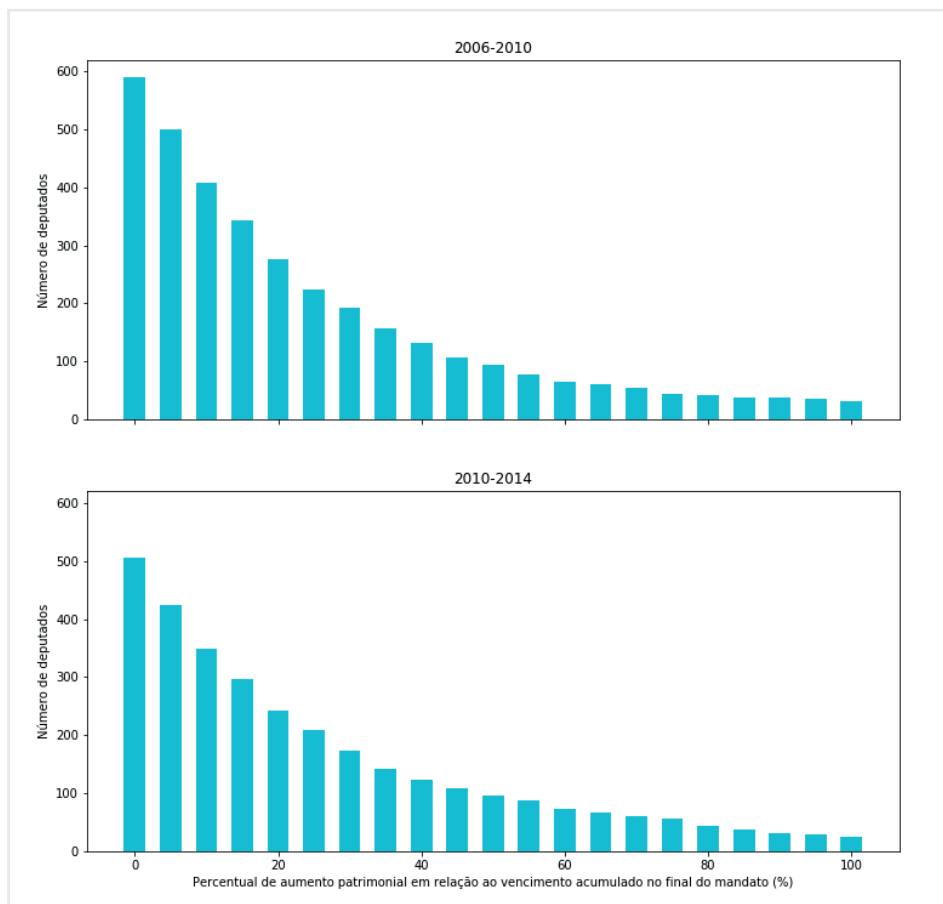
9 Deputados eleitos em 2006 ou 2010 que se candidataram na eleição seguinte e declararam seus bens.

vio padrão alto de R\$ 1.272.686,16, porém a mediana é de R\$ 422.709,49. Isso ocorre pois existem valores elevados que deslocam a média para cima: existem 180 deputados acima da média, sendo o máximo de ganho observado igual a R\$ 14.383.246,34 – quase 20 vezes a média. Caso pudesse acumular a totalidade dos vencimentos durante o mandato, um deputado estadual acumularia R\$ 1.673.677,16.

Dentre os deputados estaduais eleitos em 2010, temos resultados parecidos: a média de variação positiva é de R\$ 853.926,37, com desvio padrão alto de R\$ 3.940.489,78, e mediana de R\$ 375.386,49. Observamos também variações altas: existem 96 deputados acima da média, sendo o máximo de ganho observado no valor elevado de R\$ 85.496.727,69 - essa variação pode ter sido causada por um erro de digitação de alguns imóveis, no caso fazendas declaradas entre 3,5 e 7 milhões de reais (não reajustados, com reajuste ficam entre 6 e 12 milhões) múltiplas vezes pelo mesmo deputado.<sup>10</sup> Caso pudesse acumular a totalidade dos vencimentos, um deputado estadual ganharia ao final do mandato R\$ 1.460.199,30.

<sup>10</sup> Declarou 13 fazendas, sendo várias declaradas mais de uma vez com valores diferentes (descrições repetidas, mudando apenas símbolos como "-" ou "/", mas com valores diferentes). Só de áreas e fazendas em General Carneiro esse deputado declarou no total mais de 54 milhões de reais (sem reajuste).

**Gráfico 3 - Número de deputados estaduais e distritais e crescimento patrimonial em relação aos vencimentos acumulados no mandato**



O gráfico mostra o número de deputados estaduais e distritais em função do percentual de aumento patrimonial relativo ao respectivo vencimento acumulado no final do mandato. Cada barra refere-se a uma porcentagem x, que varia de 5 em 5%, e indica o número de deputados que obteve uma variação de patrimônio maior que x% dos vencimentos totais ao longo do mandato.

Na Tabela 3 estão detalhadas algumas faixas do gráfico. Dentre os eleitos em 2006, cerca de 50% do total de deputados acumularam menos de 20% do equivalente aos vencimentos durante o mandato, e cerca de 5% tiveram um aumento de patrimônio maior do que se tivessem acumulado 100% de seu salário.

Dos eleitos em 2010, temos um resultado semelhante: cerca de 50% do total de deputados acumularam menos do que 20% dos seus vencimentos, e cerca de 5% tiveram um aumento de patrimônio maior do que se tivessem acumulado 100% de seu rendimento pela função parlamentar. Dos deputados que acumularam mais de 100% do equivalente aos vencimentos, Minas Gerais (MG) lidera com 9 deputados, seguido de Rio de Janeiro (RJ) com 7, e São Paulo (SP) com 4. Somente o Acre (AC), Alagoas (AL), Amapá (AP), Distrito Federal (DF), Piauí (PI) e Roraima (RR) não tiveram deputados nessa faixa.

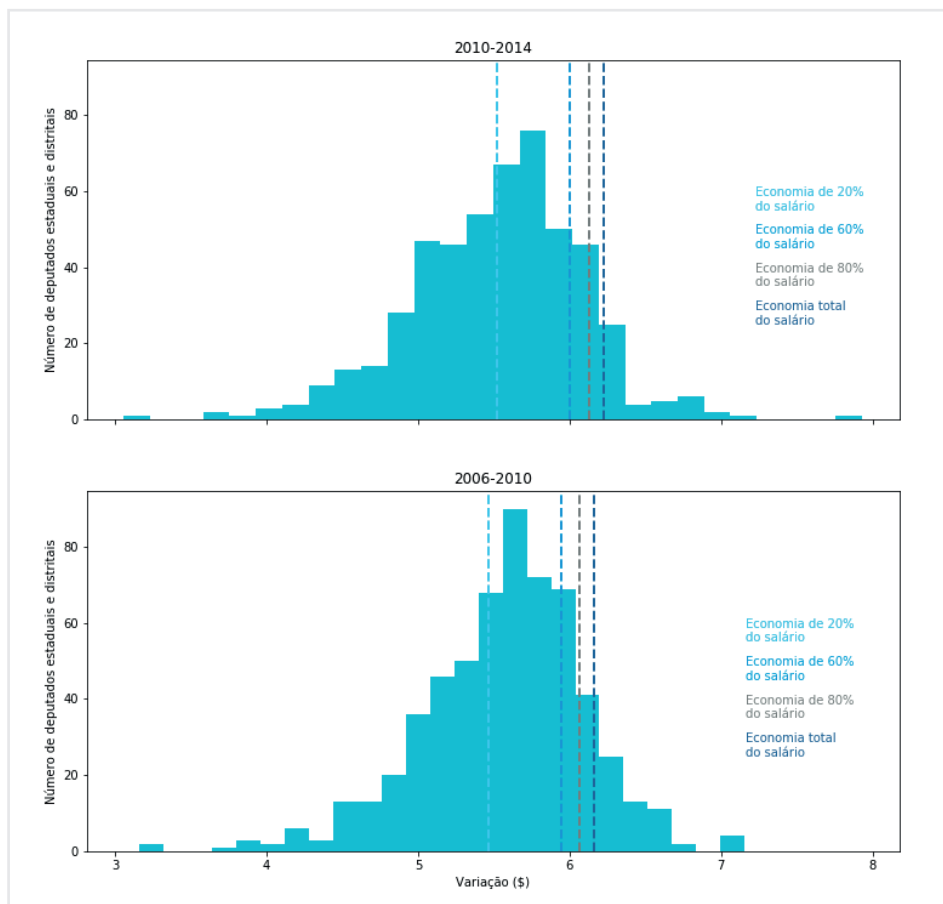
**Tabela 3 - Variação de bens de deputados estaduais e distritais vista como economia salarial**

|                   | Número de deputados estaduais + distritais em 2006 | (%) do total de deputados estaduais + distritais em 2006 | Número de deputados estaduais + distritais em 2010 | (%) do total de deputados estaduais + distritais em 2010 |
|-------------------|--|--|--|--|
| > 20% de acúmulo  | 276  | 46,78%   | 243  | 48,2%  |
| > 40% de acúmulo  | 133  | 22,54%   | 124  | 24,55%   |
| > 60% de acúmulo  | 65   | 11,02%   | 73   | 14,45%   |
| > 80% de acúmulo  | 42   | 7,12%  | 44   | 8,71%  |
| > 100% de acúmulo | 32   | 5,42%  | 26   | 5,15%  |

\* total de deputados que tentaram reeleição (590 em 2006 e 505 em 2010)

A tabela mostra o número de deputados estaduais e distritais distribuídos nas faixas percentuais de aumento patrimonial relativo aos vencimentos de deputado federal ao longo do mandato.

**Gráfico 4 - Distribuição da variação de bens dos deputados estaduais e distritais (log10)**



O gráfico mostra o número de deputados estaduais e distritais em função da variação de seus bens em 2006-2010 e 2010-2014. As variações (eixo x) estão em escala logarítmica. As linhas tracejadas indicam as variações que representam os níveis de economia de 20%, 60%, 80% e 100% do salário.

Na Tabela 4, temos as estatísticas sobre a variação percentual da renda de deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 e 2010, sendo desconsiderados aqueles que declararam não terem bens no início do mandato (57 deputados), em função do cálculo da variação percentual (variação de bens / montante no início de candidatura).

Dentre os eleitos em 2006, temos que a média foi de 119,82%, ou seja, em média o acúmulo ao final do mandato corresponde a cerca de 120% do valor declarado pelo deputado no início do mandato. O desvio padrão é de 523,12% (mais de 50 vezes a renda inicial), indicando que existem percentuais muito grandes: o máximo de variação percentual observado foi de 6.666,48%, no qual o deputado tinha declarado R\$ 200,00 (R\$ 344,00 com reajuste) no início e terminou o mandato com mais de R\$ 769.605,72 (mais de R\$ 130.000,00 com reajuste).

Dos eleitos em 2010, temos que a média foi de 105,83%, o desvio padrão é bem mais baixo que o de 2006, mas ainda assim alto se comparado com a média: 615,22% (mais que 6 vezes a renda inicial). O máximo de variação percentual também está bem longe da média, 10.218,15%.

**Tabela 4 - Estatísticas da variação de patrimônio dos deputados federais**

|               | 2006-2010 | 2010-2014  |
|---------------|-----------|------------|
| Média         | 119,83%   | 105,83%    |
| Mediana       | 25,01%    | 19,26%     |
| Desvio Padrão | 523,12%   | 615,22%    |
| Máximo        | 6.666,49% | 10.218,16% |

A tabela mostra as principais estatísticas da variação percentual de bens de deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 ou 2010 e candidatos na eleição seguinte. A variação percentual consiste na razão do acúmulo verificado ao final do mandato e do valor declarado no início do mandato, logo, verifica-se o quanto esse ganho representa em função do que o deputado tinha antes do mandato.

## 2.3 Senadores

Dentre os 9 senadores válidos,<sup>11</sup> 6 tiveram aumento declarado dos bens e os outros 3 tiveram perda do valor dos bens ao final do mandato. Ou seja, cerca de 66,67% dos senadores pesquisados tinham patrimônio maior no final do mandato.

<sup>11</sup> Senadores eleitos em 2006 ou 2010 que se candidataram na eleição seguinte e declararam seus bens.

Na Tabela 5, temos descritos os bens iniciais, finais e a diferença para os senadores válidos. A maior variação é de mais de 50 milhões de reais, referente ao senador eleito em Mato Grosso (MT), que é pouco mais que 3,5 vezes a segunda maior variação, de cerca de 15 milhões de reais, referente ao senador eleito em Alagoas (AL). Além disso, é também quase 10 vezes a menor variação observada, de 403 mil reais, referente ao senador eleito no Paraná.

**Tabela 5 - Variação positiva de bens ao final do mandato de senadores válidos eleitos em 2006**

|    | Bens inicial (\$) | Bens final (\$) | Diferença (\$) |
|----|-------------------|-----------------|----------------|
| MT | 19.699.012,10     | 71.254.920,95   | 51.555.908,85  |
| AL | 6.694.975,56      | 21.316.674,25   | 14.621.698,68  |
| TO | 608.965,24        | 4.337.049,72    | 3.728.084,48   |
| PA | 834.161,03        | 3.283.876,81    | 2.449.715,78   |
| SE | 1.012.621,60      | 2.555.172,76    | 1.542.551,16   |
| PR | 2.653.431,50      | 3.056.589,28    | 403.157,78     |

A tabela mostra os valores de bens iniciais, finais e a diferença entre os dois primeiros para os senadores válidos, em ordem decrescente da diferença. Cada linha refere-se a um senador, que é único por estado nesta amostragem.

Quando se compara a variação dos bens dos senadores ao vencimento recebido ao longo do mandato, nota-se que somente as duas menores variações ficam abaixo de uma acumulação de até 100% do equivalente aos vencimentos de parlamentar federal (que equivale a R\$ 1.673.677,16).

Embora um percentual elevado de parlamentares tenha obtido crescimento patrimonial equivalente a 100% ou mais do valor de seus vencimentos acumulados no período — 14,2% e 11,9% dos deputados federais entre 2006-2010 e 2010-2014, respectivamente, 5,4% e 5,1% dos deputados estaduais e distritais entre 2006-2010 e 2010-2014, respectivamente, e 66,7% dos senadores entre 2006-2010 — não é possível estabelecer a

origem de tais bens, muito menos de concluir que se trata de patrimônio obtido de forma ilegal.<sup>12</sup>

A conclusão inicial que nos importa extrair desses dados é que a) um percentual elevado de deputados federais, senadores, deputados estaduais e distritais tem aumento patrimonial elevado durante seus mandatos, b) parte significativa dos parlamentares tem aumento patrimonial equivalente ou superior ao acúmulo de 100% dos seus vencimentos como parlamentar e que c) a ausência de explicações e dados disponíveis publicamente não permite concluir sobre a legalidade ou ilegalidade da origem dos recursos dos bens declarados. Evidentemente, em qualquer democracia — mormente a brasileira — há expectativas de que a atividade de representação parlamentar não resulte em significativa elevação patrimonial. Presume-se tratar-se de ganhos originados em atividade econômica diversa da parlamentar, de modo que a mera dúvida sobre a origem contribui com a construção do imaginário pejorativo de que parlamentares que aumentam significativamente seus patrimônios o fazem por meios ilegais.

### 3. O regramento sobre declarações de bens

As declarações de bens encontram previsão em diversas normas internacionais. A Convenção da ONU contra a Corrupção prevê que “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de estabelecer, em conformidade com sua legislação interna, sistemas eficazes de divulgação de informação financeira para os funcionários públicos pertinentes e aplicará sanções adequadas para todo descumprimento do dever a declarar” (art. 52, 5).<sup>13</sup> Já a Convenção Interamericana contra a Corrupção prevê que:

12 Importante destacar que os valores que mais aparecem na declaração dos bens de candidatos a deputados e senadores do TSE em 2006, 2010 e 2014 são redondos. Existem muitos erros de digitação ou de estimação que ora superestimam, ora subestimam o valor dos bens.

13 De forma menos direta e mais preocupada com conflitos de interesse, a Convenção da ONU contra a Corrupção determina que “cada Estado Parte procurará, quando proceder e em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, estabelecer medidas e sistema para exigir aos funcionários públicos que tenham declarações às autoridades competentes em relação, entre outras coisas, com suas atividades externas e com empregos, inversões, ativos e presentes ou benefícios importantes que possam dar lugar a um conflito de interesse relativo a suas atribuições como funcionários públicos” (art. 8º parágrafo 5. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003, promulgada pelo Decreto nº 5.687 de 31 de janeiro de 2006.



Art. 3 – Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais, destinadas a criar, manter e fortalecer:

(4). Sistemas para a declaração das receitas, ativos e passivos por parte das pessoas que desempenhem funções públicas em determinados cargos estabelecidos em lei e, quando for o caso, para a divulgação dessas declarações.

O G-20, grupo dos 20 países mais ricos do mundo do qual o Brasil faz parte, adotou, em 2011, os Princípios de Alto Nível sobre Declaração de Bens para Funcionários Públicos. Nesse sentido, identificaram esse instrumento como um meio poderoso para prevenir conflitos de interesse, corrupção e responsabilizar governantes. A ideia é que isso garantirá que o processo de tomada de decisão dos governos não seja comprometido por conflitos de interesse, que erodem a confiança das instituições públicas, e que forneçam informações e provas para a detecção de instâncias de corrupção, além de insumos para a recuperação de recursos desviados ou de origem ilícita.<sup>14</sup>

Foram endossados seis princípios que deveriam guiar a adoção e a utilização desses mecanismos:

- i) Justiça – os requerimentos devem ser estabelecidos claramente para todos (agentes públicos sujeitos a eles e público amplo) e os sistemas de declaração devem ser amplos, mas requerer apenas aquelas informações exigidas por lei e regulamentos;
- ii) Transparência – as informações fornecidas devem ser divulgadas o mais amplamente possível, levando em conta, entretanto, preocupações com a segurança pessoal e familiar, assim como a privacidade;
- iii) Direcionada a autoridades de alto nível e ocupantes de cargos em maior risco – o foco deve ser maior naqueles que ocupam posições com maior exposição a risco de corrupção e conflitos de interesse;
- iv) Apoiada por recursos adequados e suficientes – os responsáveis por gerenciar o sistema devem ter a autoridade, a experiência, a independência e os recursos necessários para desempenhar esse papel;

14 G-20. **High-Level Principles asset disclosure by public officials**. México, 2012. Disponível em: <<http://www.g20russia.ru/load/781360541>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

v) Utilidade – as informações devem estar prontamente disponíveis para prevenir, detectar, investigar e processar ofensas relacionadas à corrupção, aos conflitos de interesse, ao enriquecimento ilícito, entre outras;

vi) Exigibilidade – devem ser impostas sanções ou penalidades para quem deixar de submeter declarações de bens, fazê-lo fora do prazo ou submeter informações falsas.<sup>15</sup>

Existem, ao menos, três procedimentos paralelos que devem ser observados por deputados e senadores, no que se refere à declaração de bens. Como todos os demais cidadãos, membros do Congresso Nacional devem apresentar, como parte da Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda de Pessoa Física, declarações de bens e rendimentos. Obedecendo à Lei nº 8.730 de 1993, eles também devem apresentar declarações de bens, com indicação também das fontes de renda, ao Tribunal de Contas da União. É a Instrução Normativa nº 67/2011 do TCU que regulamenta esse procedimento e, no caso de senadores e deputados federais, regulamentos internos de cada uma das Casas que detalham como ele será realizado.<sup>16</sup> Além destes, a Justiça Eleitoral também impõe como exigência para o registro de candidaturas a entrega de declaração de bens, como se detalhará a seguir.

Existem algumas diferenças entre os dois primeiros procedimentos e aquele previsto pela Justiça Eleitoral. Em termos de publicidade, apenas as informações fornecidas aos tribunais eleitorais são divulgadas amplamente, recebendo transparência pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Nos últimos anos, o TSE criou plataforma digital que permite a consulta pública sobre os bens declarados por todos os candidatos.<sup>17</sup>

Por outro lado, as declarações apresentadas à Receita Federal e ao TCU são sigilosas. Além disso, candidatos não estão sujeitos às obrigações impostas pela Lei nº 8.730, apenas os eleitos. No mais, como trata-se de requisito para o registro de candidaturas, declarações de bens devem ser apresentadas apenas de quatro em quatro anos (ou, no máximo, de dois

15 G-20. **High-Level Principles asset disclosure by public officials**. México, 2012. Disponível em: <<http://www.g20russia.ru/load/781360541>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

16 Existe procedimento por meio do qual o (a) parlamentar (e demais obrigados pela Lei nº 8.370) autoriza que os órgãos internos e o TCU tenham acesso às suas declarações de IRPF, em substituição ao formulário próprio do TCU.

17 Disponível no site do TSE em: <<http://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/>>.

em dois, caso venha a concorrer em pleitos municipais) para a Justiça Eleitoral, enquanto os outros procedimentos têm periodicidade anual.

Embora se possa ver certa complementariedade — ou redundância — nos sistemas de controle de bens de parlamentares e autoridades em geral, a incompletude das informações exigidas pelo TSE não possibilita que eleitores, imprensa e organizações de controle social atuem e levistem questionamentos. Apenas no instrumento de declaração de imposto de renda — protegido pelo sigilo fiscal — há informações suficientes que possibilitem a subsequente abertura de procedimento administrativo ou requerimento de esclarecimentos para averiguação de inconformidades.

Pois, em se tratando de pessoas politicamente expostas, espera-se escrutínio especial, conforme a instrução 301/1999 da CVM que exige das entidades por ela reguladas “supervisionar de maneira mais rigorosa a relação de negócio mantida com pessoa politicamente exposta” (art. 3º-A, III) além de “manter regras, procedimentos e controles internos para identificar a origem dos recursos envolvidos nas transações dos clientes e dos beneficiários identificados como pessoas politicamente expostas” (art. 3º-A, VI).<sup>18</sup>

Entretanto, a Receita Federal do Brasil adotou o Sistema Alerta para evitar acessos indevidos e eventuais vazamentos de informações sigilosas de pessoas politicamente expostas. Segundo a Unafisco (Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil), o Sistema Alerta inibe acessos aos dados fiscais das pessoas politicamente expostas:

[A]o fazer uso do Sistema Alerta, sob justificativa de proteção do sigilo fiscal das pessoas que mais potencialmente estão sujeitas a realizar atos de corrupção, a RFB vai em sentido oposto ao objetivo desse dispositivo da lei, permitindo o aviso prévio à cúpula da Administração da RFB de todo e qualquer início de investigação sobre uma PPE, bem como causando constrangimento à atuação dos auditores fiscais, quando instados a justificar a seus superiores as razões dos acessos.<sup>19</sup>

18 CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM no 301/1999 - Alterada pelas Instruções 463/08; 506/11; 523/12; 534/13; 553/14. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst301.html>>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

19 Nota técnica Unafisco Nº 07/2017. “O equivocado tratamento dado pela Receita Federal às pessoas politicamente expostas - subversão da impessoalidade e outros princípios da administração pública, e violação de tratado internacional”. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil, 2017.

Ainda que não houvesse dúvidas sobre a capacidade da Receita Federal de processar com isenção as declarações de PPE, não nos parece razoável que, diante de elevados percentuais de parlamentares com atividade privada e evolução patrimonial *prima facie* incompatível com as fontes de rendimento conhecidas do público, informações adicionais não passem a fazer parte da declaração ao TSE, de modo que tanto o eleitor possa exigir maiores informações de candidatos quanto, principalmente, se possibilitaria o trabalho da imprensa.

A exigência de dados complementares sobre bens de candidatos por parte do TSE — ou simplesmente o compartilhamento da seção de bens e direitos de candidatos pela Receita Federal à Justiça Eleitoral — não seria capaz de evitar, por exemplo, a ocultação de patrimônio, também praticada por PPE, mas traria um elemento crítico mais robusto para a sociedade, que hoje depara-se com a mera dúvida e conjecturas sobre as razões do aumento patrimonial incompatível com a renda de parlamentar.<sup>20</sup>

A análise da evolução patrimonial de parlamentares é essencial por diversos motivos. Evidencia fatores importantes do desempenho do parlamentar no exercício de seu mandato e pode apontar indícios de práticas incompatíveis com o decoro parlamentar. Se um parlamentar, por exemplo, tem evolução patrimonial incompatível com o salário de parlamentar (e respectivos custos do dia a dia), inicialmente, deve-se questionar a existência de outras fontes de renda lícitas. Aplicações financeiras, investimentos comerciais e outras atividades profissionais, ainda que lícitas, já sinalizam interesses específicos e compromissos que podem afetar as prioridades políticas dos parlamentares. Apontam também, possivelmente, para um desvio de foco. A atividade parlamentar é um trabalho em tempo integral – e remunerado como tal – o que coloca em xeque atividades paralelas.

A Constituição Federal elenca as incompatibilidades parlamentares que são restrições voltadas à preservação da independência do Poder Legislativo

20 Em investigação jornalística recente publicada sob o título de “O patrimônio oculto de Romário”, o Jornal O Globo teve que se valer de elementos que não estariam disponíveis na declaração de bens ao TSE do Senador Romário. Embora esse tipo de simulação não seja abarcada pela mudança proposta neste artigo, a inovação permitiria que inúmeros novos casos fossem apurados. Matéria disponível em <<https://oglobo.globo.com/brasil/o-patrimonio-oculto-de-romario-22428996>>. Acesso em: 16 jul. 2018.

em relação ao Poder Executivo e seus órgãos.<sup>21</sup> O foco das regras de incompatibilidades trazidas pela Constituição é, portanto, a possível perda de independência do legislador que também exerce a função de fiscalização e controle do Executivo.<sup>22</sup> Há, porém, insuficientes restrições em relação a atuação empresarial privada dos parlamentares. Embora sejam impedidos de “firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público” desde a expedição do diploma, o entendimento majoritário na jurisprudência é o de que as incompatibilidades negociais não atingem familiares do parlamentar, e também não incluem a possibilidade de contratação com pessoas jurídicas de direito privado não elencadas no art. 54 da Constituição.

Aumentar a exigência de informações a serem tornadas públicas poderia levantar críticas em relação a eventual exposição desproporcional da privacidade de candidatos e candidatas. De fato, para que a privacidade possa ser levada a sério, “ela deve proteger o direito do candidato de manter alguns aspectos de sua vida pessoal mais íntima longe da divulgação pública e consequente discussão. Caso contrário, o direito à privacidade seria completamente perdido”.<sup>23</sup> A sociedade poderia perder bons quadros públicos e perfis importantes com um ambiente em que políticos tenham que abrir mão de sua privacidade quando entram na vida pública. A depender do grau de exposição pessoal, “é provável que algumas pessoas escolhessem não entrar na vida pública, ou a deixariam prematuramente, por não quererem o alto risco de que suas vidas privadas sejam destruídas pela cobertura de mídia incessante”.<sup>24</sup>

21 O art. 54 da Constituição tem a seguinte redação: “Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão: I - desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior; II - desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades referidas no inciso I, a; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, a; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo”.

22 SABÓIA, Marcelo Rocha. **Incompatibilidades Parlamentares**. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

23 BARENDT, Eric. **Privacy and freedom of speech**, in KENYON, Andrew e RICHARDSON, Megan; *New Dimensions in Privacy Law: International and Comparative Perspectives*. Cambridge University Press: New York, 2006, p. 17.

24 Ibid.

Portanto não restam dúvidas de que proteger a privacidade é de interesse de todos, mas há que se considerar o conhecido argumento de que o direito de tratar de temas pessoais relacionados a indivíduos cuja função é de interesse público deve ser diferentemente considerado quando comparado com o de pessoas sem vida pública. Ademais, quando tratamos do conhecimento público da declaração de bens de candidatos a cargos eletivos, busca-se apenas a inclusão de detalhes relativos aos bens, como número de registro de imóveis, dados relativos às operações de compra e venda, participação e controle de pessoas jurídicas, além, claro, da responsabilização pela correta declaração de valores. Portanto, candidatos já não têm a plena garantia de privacidade em relação à publicidade de seus bens, de forma que a obrigação de divulgação de dados adicionais não tornaria a declaração violadora da privacidade.

#### **4. A declaração atual de bens de candidatos perante a Justiça Eleitoral**

A informação sobre a evolução patrimonial – e do valor correspondente a cada um dos bens – já é exigida há diversos anos. Todos os brasileiros que declaram o IRPF têm que informar quanto valia o seu bem ou direito no ano anterior e no ano de preenchimento, de forma a possibilitar uma avaliação sobre a valorização ou desvalorização do mesmo. Já para a Justiça Eleitoral, basta que os candidatos declarem o valor de seus bens no ano do pleito eleitoral. Comparar valores e a evolução patrimonial dos candidatos – ainda que nos dois ou quatro anos entre pleitos – depende de esforços independentes como este que vem sendo realizado pelo projeto Congresso em Números, do Centro de Tecnologia e Sociedade da FGV Direito Rio.

Com que frequência essas declarações devem ser apresentadas é uma questão complexa que envolve, além da capacidade de análise das declarações, dilemas sobre o próprio exercício do mandato eletivo. A recomendação geral é que o detentor de mandato declare ao menos duas vezes durante o mandato.<sup>25</sup> Considerando que a declaração para a Justiça Eleito-

25 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure.** Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 28.

ral é a única que tem publicidade e permite, portanto, o controle social dos eleitos, importam menos, desse ponto de vista, as outras declarações a que estão obrigados os parlamentares.

A transparência dos dados fornecidos à Justiça Eleitoral pelos candidatos é justamente a razão pela qual se pretende focar nesse mecanismo em detrimento dos outros. Afinal, o Tribunal Superior Eleitoral afirma que fornece um retrato perfeito da situação patrimonial dos candidatos, no qual os eleitores podem depender para se informar e votar, quando, na realidade, ele não passa de uma imagem borrada e desfocada que mal informa ao público. Fornece, ainda, um falso verniz de transparência ao processo eleitoral.

A apresentação de declaração de bens por candidatos a mandatos eletivos é uma exigência para o registro das candidaturas prevista pelo art. 11, §1º, IV da Lei nº 9.504 de 1995. Essa declaração, assinada pelo próprio candidato,<sup>26</sup> deve ser entregue à Justiça Eleitoral pelos partidos ou coligações juntamente com uma série de outros documentos.<sup>27</sup>

O Tribunal Superior Eleitoral detalhou as regras para registros de candidatura, para as eleições de 2016, por meio da Resolução nº 23.455 de 2015. Nesta, faz-se referência a três formulários de requerimentos que devem ser preenchidos e apresentados: o Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP), o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) e o Requerimento de Registro de Candidatura Individual (RRCI). A declaração de bens deve acompanhar o formulário RRC (art. 27, I Res. nº 23.455/2015).

Atualmente, exige-se que essa declaração seja preenchida, assim como os demais formulários, em sistema eletrônico e entregue em duas vias: uma impressa, assinada pelo candidato ou pela candidata, e uma em formato digital (pen drive ou CD-Rom). Esse sistema eletrônico é chamado

26 A Resolução do TSE nº 23.455 de 2012 autoriza que a declaração de bens do candidato seja subscrita por procurador constituído por instrumento particular, com poder específico para este ato, em consonância com jurisprudência do TSE - Acórdão no REspe nº 2765-24.2014.6.26.0000 (art. 26, parágrafo único).

27 Lei nº 9.504/1995, Art. 11, § 1º - "O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos: I - cópia da ata a que se refere o art. 8º; II - autorização do candidato, por escrito; III - prova de filiação partidária; IV - declaração de bens, assinada pelo candidato; V - cópia do título eleitoral ou certidão, fornecida pelo cartório eleitoral, de que o candidato é eleitor na circunscrição ou requereu sua inscrição ou transferência de domicílio no prazo previsto no art. 9º; VI - certidão de quitação eleitoral; VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual; VIII - fotografia do candidato, nas dimensões estabelecidas em instrução da Justiça Eleitoral, para efeito do disposto no § 1º do art. 59. IX - propostas defendidas pelo candidato a Prefeito, a Governador de Estado e a Presidente da República. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)."

de Sistema CANDex. Trata-se do módulo externo do Sistema de Candidaturas, desenvolvido pelo Tribunal Superior Eleitoral.

No que se refere à declaração de bens, existem apenas três campos a serem preenchidos pelos candidatos: descrição do bem, tipo do bem e valor (R\$).<sup>28</sup> A declaração gera também um código de segurança que, presume-se, permite a sua identificação pelo sistema interno do TSE.

#### 4.1. As exigências distintas para candidatos e contribuintes

Dada a simplicidade do mecanismo e, principalmente, a precariedade das informações que devem ser preenchidas bem como a ausência de mecanismo de verificação, causa espanto a asserção do Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro de que “não será aceita a declaração de imposto de renda”.<sup>29</sup> Isso porque, na realidade, o preenchimento da declaração de bens e direitos – constante na Declaração de Imposto de Renda da Pessoa Física – exige muito mais informações e mostrou-se um sistema mais avançado do que a declaração exigida pela Justiça Eleitoral.

The screenshot shows the 'Sistema de Candidaturas - Módulo Externo' interface. The main header includes 'CANDex SIMULADO Sistema de Candidatura - Mód. Externo' and user information: 'Partido/Coligação: 92 - PNAU', 'Unidade Eleitoral: MS - AQUA CLARA', 'Tipo do Pedido: COLETIVO', and 'Data do Cadastro: 05/04/2016'. The breadcrumb trail is 'Pedidos > Adicionar/Listar Candidatos > Adicionar Candidato'. The 'Declaração de Bens' tab is active, showing fields for '\* Possui bens a declarar?' (dropdown), '\* Tipo do Bem' (dropdown), and '\* Valor' (text input). Below these is a field for '\* Descrição do Bem:'. A table with columns 'Tipo', 'Descrição', and 'Valor' is present, with a 'Valor total: 0,00' at the bottom right. A sidebar on the left contains navigation options like 'Edição de Pedido', 'PARTIDO - DRAP', 'Candidato - RRORRCI', and 'GERAR ARQUIVOS'. A bottom navigation bar includes 'Voltar' and 'Salvar' buttons. Red boxes highlight the 'Candidato - RRORRCI' link, the 'Declaração de Bens' tab, the 'Adicionar' button, and the 'Salvar' button.

28 TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **CANDex Manual - Módulo Externo do Sistema de Candidaturas**. Brasília, 2016, p. 41. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/internet/candex/tse-manual-candex.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

29 TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO DE JANEIRO. **Orientação para o Registro de Candidaturas**. Rio de Janeiro, 2016, p. 20. Disponível em: <[http://www.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2016/arquivos/Cartilha\\_Registro\\_Candidaturas.pdf](http://www.tre-rj.jus.br/site/eleicoes/2016/arquivos/Cartilha_Registro_Candidaturas.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2018.



O Sistema CANDex prevê algumas possíveis categorias para o preenchimento do campo ‘tipo de bem’, assim como o sistema de declaração de bens da Receita Federal. No entanto, a partir de 2018, a distância que separa a declaração de bens e direitos do IRPF e a da Justiça Eleitoral cresceu exponencialmente. Com o objetivo de combater a sonegação fiscal e a lavagem de dinheiro, a Receita Federal passou a exigir diversas informações específicas para cada categoria de bem.

Aplicações financeiras, contas correntes e poupanças devem vir acompanhadas do CNPJ das instituições financeiras que as abrigam. Há espaço também para o preenchimento do número da conta corrente e agência bancária vinculadas. Veículos deverão vir acompanhados dos números do registro específicos, como RENAVAM, enquanto imóveis do número de inscrição municipal (IPTU), assim como a data de aquisição e dados sobre o seu registro em cartório, incluindo metragem.<sup>30</sup> Créditos diversos devem vir acompanhados de informações sobre os devedores.

Sabe-se que algumas das exigências introduzidas pela Receita Federal ainda se encontram em fase de teste e têm cumprimento facultativo.<sup>31</sup> Já sinalizam, entretanto, um processo de evolução que pretende incrementar não apenas a veracidade das declarações, mas também a sua utilidade para detectar e combater fraudes e outras irregularidades. Contrapondo esse processo de evolução, nota-se um retrocesso significativo na sistemática de declaração de bens exigida pela Justiça Eleitoral.

Isso porque a Lei nº 9.504 de 1995 veio a revogar tacitamente<sup>32</sup> previsão do Código Eleitoral (Lei nº 4.737 de 1965) a qual exigia o fornecimento de informações mais detalhadas sobre o patrimônio daqueles interessados e interessadas em registro de candidatura. Previa o art. 94, §1º, VI que o requerimento de registro de candidatura deveria ser instruído por “declaração de bens, de que constem a origem e as mutações patrimoniais”.

30 RECEITA FEDERAL. **Novidades DIRPF/2018**. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/fevereiro/receita-federal-apresenta-as-novidades-da-dirpf-2018/novidades-dirpf-2018.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

31 O GLOBO. **Imposto de Renda 2018**: Receita vai exigir mais dados sobre bens de contribuintes. Brasília, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/imposto-de-renda-2018-receita-vai-exigir-mais-dados-sobre-bens-de-contribuintes-22426226>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

32 Recurso Especial Eleitoral nº 27.160, Acórdão, Relator(a) Min. José Augusto Delgado, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/09/2006.

Exigia-se, assim, não só uma listagem simples dos bens, mas algumas das informações que já possibilitariam avaliar efetivamente a evolução patrimonial dos candidatos.

#### 4.2. As deficiências da declaração de bens da Justiça Eleitoral

A precariedade do processo de declaração de bens da Justiça Eleitoral resulta um quadro com falhas em relação ao que deveria refletir o patrimônio daqueles indivíduos que buscam obter, nas urnas, um mandato eletivo. Em si, esse quadro falho já impede que os eleitores verifiquem efetivamente quais são os compromissos e interesses dos candidatos. Pior, coloca em um mesmo plano candidatos que se mostram comprometidos com a lisura do processo eleitoral – e desejariam fornecer informações para além daquelas necessariamente exigidas – e aqueles que se aproveitam das deficiências para encobrir detalhes sobre seu patrimônio real ou até mesmo para ocultar bens adquiridos com recursos sem origem declarada.

Essa precariedade manifesta-se de forma patente na declaração de bens dos candidatos. Como exemplos de declarações de bens ao TSE que provocam dúvidas nos eleitores destacamos: “Crédito concedido a G.B.M” no valor de 150 mil reais diz muito pouco.<sup>33</sup> “VLR referente contrato de mútuo de R\$ 500.000,00” não oferece qualquer informação.<sup>34</sup> “Sobrepartilha” no valor de mais de 70 mil reais é uma informação que pouco informa.<sup>35</sup>

De forma sistemática, o que os dados do projeto Congresso em Números mostram, a partir da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral, é que, para os candidatos a deputados, nulo é o valor mais frequente para bens declarados. Para os senadores, é o terceiro mais frequente. Os valores mais frequentes, nas declarações apresentadas em 2006, 2010 e 2014, são números redondos – 5 mil, 10 mil e 100 mil reais, por exemplo. Isso sinaliza uma reduzida precisão na avaliação do valor dos bens apresentados.

Não se pretende afirmar que esses recursos têm necessariamente origens ilícitas. Ou que eles representam conflitos de interesse que podem

33 João Magalhães (PMDB-MG), candidato e eleito ao cargo de Deputado Estadual nas eleições de 2014.

34 Romário (PSB-RJ), candidato e eleito ao cargo de Senador nas eleições de 2014.

35 Eduardo Cunha (MDB-RJ), candidato e eleito ao cargo de Deputado Federal nas eleições de 2014.

interferir no exercício do mandato eletivo. A falta de informação efetiva, entretanto, representa uma sombra sobre a legitimidade dos mandatos eletivos, impede que os eleitores tenham todas as informações que precisam para decidir seus votos e, por fim, ameaça a própria democracia.

Há problemas tanto na descrição dos bens declarados – faltam detalhes, informações que especifiquem e individualizem os bens – quanto no valor deles. Assim, levantam-se questões sobre a utilidade desse sistema. Exigir pouca informação impede que o sistema alcance os seus objetivos, já que não se esclarecem aspectos importantes e, principalmente, de alto risco do patrimônio e interesses dos candidatos e das candidatas.<sup>36</sup>

As recomendações internacionais seguem no caminho já apontado pela Receita Federal. Bens móveis e imóveis devem ser identificados adequadamente, de preferência com referência aos números de registro deles em bancos de dados públicos. As informações sobre a data e modo de aquisição auxiliam as autoridades a identificar a adequação do patrimônio com relação à renda. No que se refere a aplicações financeiras, dados como o número e tipo da conta, identificação e localização do banco são importantes.<sup>37</sup>

Para além dessas questões que poderiam incrementar a utilidade do procedimento que já existe, outros aspectos relevantes não são exigidos pela legislação atual. Interesses referentes à variedade de atividades nas quais os candidatos estão envolvidos, com repercussões financeiras ou não; fontes de renda; e a situação patrimonial de familiares são algumas das informações que contribuiriam para construir quadro mais acurado e um ambiente mais rico em informações essenciais para a tomada de decisão sobre o voto.<sup>38</sup>

### 4.3. Afinal, para que servem as declarações de bens?

Importa também que se compreendam os passos seguintes à apresentação dessa declaração. Não há qualquer processo de verificação autônomo pela Justiça Eleitoral em relação às informações apresentadas. E nem a

36 ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure.** Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 32.

37 Ibid.

38 Ibid, p. 42.

sistemática atual permitiria que isso fosse feito de maneira efetiva. De acordo com o TSE, foram candidatos nos pleitos eleitorais de 2016 quase 500 mil pessoas.<sup>39</sup> Em 2014, foram aproximadamente 25 mil candidatos.<sup>40</sup> Se todos apresentam as declarações de bens apenas no momento do registro da candidatura, teria a Justiça Eleitoral, com já reduzida capacidade material, poucos meses para analisar as declarações de milhares de pessoas.

Apenas um mecanismo automatizado, capaz de cruzar as informações de diversos bancos de dados públicos e privados, seria hábil para indicar eventuais indícios de omissões ou falsidades. Atualmente, entretanto, além de não existir esse mecanismo, tampouco seria suficiente para o seu funcionamento o conjunto de informações exigido dos candidatos.

A divulgação dessas informações, entretanto, é, em tese, mecanismo capaz de gerar o controle social. Ou seja, informados os bens, poderia toda a população questionar eventuais inverdades ou omissões, recorrendo, inclusive, ao Ministério Público Eleitoral para tanto. Candidatos rivais também podem questionar as informações apresentadas. Importa, portanto, verificar quais são as possíveis consequências de irregularidades nas declarações apresentadas à Justiça Eleitoral.

O Tribunal Superior Eleitoral, nessa seara, tem adotado posições que limitam essas consequências. Por exemplo, afirmou que “a mera omissão de patrimônio na declaração de bens entregue pelo candidato à Justiça Eleitoral não conduz, por si só, à caracterização de abuso do poder econômico”.<sup>41</sup>

Concluiu também que “declaração incompleta de bens por ocasião do registro de candidatura não tipifica delito de falsidade ideológica”.<sup>42</sup> O fundamento dessa afirmação é que, como o documento não “tem força para provar, por si só, a afirmação nele constante – como ocorre na hipóte-

39 AGÊNCIA BRASIL. **Eleições 2016 têm mais candidatos que no último pleito municipal, há quatro anos.** Brasília, 2 out. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-09/mais-de-140-milhoes-de-eleitores-escolhem-hoje-seus-prefeitos-e-vereadores>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

40 TSE. **DivulgaCand 2014: maioria dos candidatos tem de 45 a 49 anos.** Brasília, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/divulgacand-2014-maioria-dos-candidatos-tem-de-45-a-49-anos>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

41 Recurso Ordinário nº 196412, Acórdão, Relator(a) Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio, Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 06/04/2016.

42 Recurso Especial Eleitoral nº 12.799, Acórdão, Relator(a) Min. José Eduardo Rangel De Alckmin, Publicação: DJ - Diário de justiça, Data 19/09/1997, Página 45647.

se da declaração de bens oferecida por ocasião do pedido de registro de candidatura – não há lesão à fé pública, não havendo, assim, lesão ao bem jurídico tutelado”.<sup>43</sup> Subsiste por trás dessas conclusões uma lógica que minimiza a importância das declarações de bens como instrumentos para a decisão informada do eleitor sobre seu candidato. É o que se nota:

Ademais, ainda que se pudesse considerar a declaração de bens apresentada por ocasião do registro de candidatura à Justiça Eleitoral prova suficiente das informações nele constantes, haveria de ser afastada a ocorrência de potencial lesividade ao bem jurídico especificamente tutelado pelo art. 350 do Código Eleitoral, qual seja, a fé pública e a autenticidade dos documentos relacionados ao processo eleitoral, dado **serem as informações constantes em tal título irrelevantes para o processo eleitoral em si**” (grifos nossos).<sup>44</sup>

Se o processo de declaração de bens para a Justiça Eleitoral é falho e são precários os incentivos (positivos e negativos) para que candidatos atestem com veracidade de conteúdo e intenção como está composto seu patrimônio, a pretensão de se avaliar a evolução patrimonial dos candidatos se torna um esforço fadado ao fracasso.<sup>45</sup>

43 Recurso Especial Eleitoral nº 36.417, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 2, Data 18/03/2010, Página 374.

44 Recurso Especial Eleitoral nº 36417, Acórdão, Relator(a) Min. Felix Fischer, Publicação: RJTSE - Revista de jurisprudência do TSE, Volume 21, Tomo 2, Data 18/03/2010, Página 374.

45 A falta de controle de autodeclarações e acompanhamento de prestações de contas contribui para um ambiente de amplo descontrole e baixa preocupação com a integridade no relacionamento entre candidatos e seus respectivos universos empresariais. Parece razoável o paralelo com a atuação de partidos políticos, cujas contas e contratações não são submetidas a escrutínio mínimo, ainda que seus recursos sejam em grande medida públicos. O resultado disso é a preocupante ausência de controle de qualidade de contratações. Recente pesquisa do IBRACEM - Instituto Brasileiro de Certificação e Monitoramento, em parceria com o Instituto ETHOS de Empresas e Responsabilidade Social buscou averiguar a situação de conformidade legal – que é caracterizada pela ausência de débitos e de pendências decorrentes de irregularidades fiscais, cadastrais ou relativas ao cumprimento de obrigações acessória – de empresas contratadas por partidos políticos. Foram pesquisadas 3.000 empresas em todo o território nacional e verificou-se que “o Índice de Irregularidade das empresas que forneceram produtos ou serviços para os Partidos Políticos nas Eleições de 2016 foi de 91,23%, indicando que, de cada 100 empresas, menos de 9 estavam em situação de conformidade legal perante os Órgãos Competentes”. Estudo completo “Conformidade Legal dos Fornecedores dos Partidos Políticos nas Eleições de 2016” disponível em <<https://www3.ethos.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Pesquisa-Partidos-Pol%C3%ADticos-2018.pdf>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

## 5. Propostas para o enfrentamento do enriquecimento ilícito

A dificuldade de se descobrir, investigar, processar casos de corrupção é notória. Obter a condenação de indivíduos por esquemas que são, por definição, secretos representa enorme desafio, composto por outros fatores como a ausência de uma vítima direta, a posição social, política e econômica dos criminosos que podem se valer de artifícios variados para atrasar ou impedir investigações e a complexidade dos mecanismos desenvolvidos de desviar recursos públicos, direcionar processos licitatórios, capturar processos legislativos, entre outros arranjos espúrios.

Assim, com frequência, o sinal mais evidente de um esquema de corrupção é a transferência de recursos – propina – para o agente público responsável por determinados atos que venham a beneficiar o pagador. O benefício auferido pelos corruptos, o mais das vezes, é ainda maior do que a propina paga. Entretanto, o fato de se tratar de um sujeito privado, torna difícil auferir, ou melhor, presumir a ilicitude de seus ganhos.

Dessa maneira, o crescimento patrimonial do agente público pode constituir a única manifestação pública e evidente da existência de um esquema de corrupção. Considerando a publicidade de seus rendimentos – subsídios pagos pela Administração Pública e a presumida transparência de seu patrimônio, resultado das previsões que demandam declarações de bens, recursos e interesses por parte de agentes públicos – o crescimento patrimonial desproporcional se torna o fio a partir do qual busca-se dismantelar o novelo da corrupção.

Se o enriquecimento não explicado de agentes públicos — um dos principais produtos dos esquemas de corrupção — é, muitas vezes, o principal sinal de irregularidades, foram desenvolvidas estratégias diversas não só para se justificar o início de procedimentos investigatórios, mas também para obter condenações e a efetiva recuperação de recursos de origem ilícita.

Desta forma, há três propostas de reformas legislativas representativas das reflexões apresentadas neste trabalho: a) a adequação do requisito de apresentação de declaração de bens por candidatos perante o TSE; b) a criminalização do enriquecimento ilícito; e c) a notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica do seu detentor.

### 5.1. Adequação do procedimento de declaração de bens por candidatos perante o TSE

A legislação eleitoral exige que os candidatos a quaisquer cargos eletivos apresentem declaração de bens no registro de suas candidaturas. Como se discutiu neste artigo, a transparência em relação aos bens permite que os órgãos de fiscalização do Estado, a sociedade e a imprensa possam identificar conflitos de interesse na atuação do parlamentar e possivelmente crimes relacionados com o enriquecimento ilícito.

As declarações tal como exigidas pelo TSE possibilitam a identificação da evolução patrimonial em ciclos eleitorais, como se faz neste estudo, mas apenas de candidatos que buscaram nova eleição. Portanto, neste sentido é necessária a primeira adequação em relação à frequência, ou seja, a de que as declarações de bens sejam apresentadas anualmente ou ao menos duas vezes durante o mandato para os candidatos eleitos.

Ademais da anualidade ou maior periodicidade, as declarações devem trazer informações descritivas dos bens, particularmente dados referentes a transferência de propriedade, número de registro de imóveis, informações básicas sobre instituições bancárias, participações em empresas e outras informações relevantes ao acompanhamento da sociedade. O simples compartilhamento da seção de bens das declarações de imposto de renda, anualmente apresentadas por parlamentares e demais cidadãos que preenchem os requisitos legais para tanto, já significaria um passo importante em relação aos dados atualmente disponibilizados.

Por fim, será necessário estabelecer mecanismo para um mínimo grau de coerção de candidatos. Sem medidas sancionatórias, aparentemente restam poucos incentivos para que candidatos indiquem com precisão os valores de seus bens e que os incluam todos. A apresentação incompleta ou com graves omissões poderia obstruir a diplomação, dentre outras medidas possíveis.

As declarações de bens de candidatos atualmente atingem apenas parcialmente os seus objetivos legais. As mudanças ora propostas podem ampliar a utilidade social deste instrumento valorizado nas principais democracias do mundo.

## 5.2. Criminalização do enriquecimento ilícito

A criminalização do enriquecimento ilícito se tornou um dos principais instrumentos no combate à corrupção, tendo sido incorporado por diversos tratados internacionais, como a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>46</sup> e a Convenção Interamericana contra a Corrupção,<sup>47</sup> ambas ratificadas pelo Brasil. Desde 1964, quando Argentina e Índia adotaram legislação criminalizando o enriquecimento ilícito, mais de 40 países já seguiram esse caminho.<sup>48</sup>

Ao longo dos últimos anos, o Brasil enfrentou acirrados debates sobre o que fazer nessa seara. Atualmente, o enriquecimento ilícito é punido apenas como ato de improbidade administrativa (art. 9, Lei n. 8.429 de 1992), o que ocasiona sanções insuficientes para a gravidade do ato. A criminalização do enriquecimento ilícito por funcionários públicos foi uma das medidas propostas pela então Presidente Dilma Rousseff, em 2015, como parte do pacote anticorrupção. Naquele momento, buscou-se atribuir regime de urgência ao PL 5586/2005 que havia sido previamente apresentado pelo Poder Executivo, mas que se encontrava, desde 2007, estagnado.<sup>49</sup>

Recentemente, a iniciativa Novas Medidas contra a Corrupção, liderada pela Transparência Internacional, apresentou proposta para instituir a criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos nos casos em que o patrimônio atual do agente público é incompatível com sua renda e patrimônio pretéritos:

46 Art. 20 - "Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativos aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele".

47 Art. 9 - "Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente".

48 BOLES, J. Criminalizing the problem of unexplained wealth: illicit enrichment and human rights violations. **Legislation and Policy**, v. 37. 2014, p. 837.

49 ESTADÃO. **Dilma anuncia pacote anticorrupção**. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ao-vivo/pacote-anticorrupcao>>. Acesso em 18 abr. 2018.



Art. 312-A. Adquirir, vender, emprestar, alugar, receber, ceder, possuir, utilizar ou usufruir, de maneira não eventual, bens, direitos ou valores cujo valor seja incompatível com os rendimentos auferidos pelo funcionário público em razão de seu cargo, emprego, função pública ou mandato eletivo, ou por outro meio lícito.

Pena - reclusão de 3 (três) a 8 (oito anos) e confisco dos bens, se o fato não constituir elemento de crime mais grave.<sup>50</sup>

A proposta legislativa busca superar a dificuldade existente em investigações sobre corrupção nas quais há comprovação de que o servidor público tem um patrimônio incompatível com os rendimentos lícitos - e, portanto, enriquecimento ilícito -, mas não é capaz de identificar a origem da riqueza ou qual foi o ato de corrupção originário. Com a mudança, será possível, “respeitando os direitos individuais e garantias processuais, punir o agente público que apresentar comportamento incompatível com sua função”.<sup>51</sup>

Importante destacar que não se trata de inversão do ônus da prova em relação à ilicitude da renda sem lastro. Conforme explica a justificativa do projeto de lei, quando “no exame de um dado caso concreto, após investigados os fatos e ouvido o servidor, não há outra explicação para a discrepância encontrada entre rendas lícitas e ativos devidamente comprovada, acolhe-se a conclusão de que a renda é ilícita como única explicação para a referida discrepância. Em outras palavras, com base na experiência comum por todos compartilhada, se a acusação prova a existência de renda discrepante do patrimônio acumulado e, além disso, nem uma investigação cuidadosa nem o investigado apresentam a existência provável de fontes lícitas, pode-se concluir que se trata de renda ilícita”.

Segue a justificativa do anteprojeto afirmando que não recairá sobre o réu nenhuma obrigação de produção de prova ou de depoimento, de modo que se o “acusado for capaz de suscitar dúvida razoável quanto à ilicitude da renda, será, evidentemente, caso de absolvição”.<sup>52</sup>

50 MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. p. 247. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

51 Ibid.

52 Ibid.

### 5.3. Notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica

Mesmo a criminalização do enriquecimento ilícito é medida que contribui mais para o fim da impunidade e para a recuperação de recursos desviados do que a detecção de eventuais ilícitos. Para este fim, existe um mecanismo – a notificação para explicar riqueza incompatível – o qual possibilita que investigadores possam dar início a procedimentos para averiguar indícios de irregularidades.

O sistema de notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica tem como modelo a legislação prevendo a *Unexplained Wealth Order* (UWO), introduzida no Reino Unido em 2017 e baseada em institutos similares da Austrália, da Colômbia e da Irlanda do Norte. Segundo Ben Wallace, ministro da Segurança do Reino Unido, as UWOs poderiam ser usadas “contra todos, desde um traficante de drogas local até um oligarca internacional ou um criminoso estrangeiro”.<sup>53</sup>

A proposta que adapta o instrumento para o direito pátrio foi desenvolvida também no contexto das Novas Medidas contra a Corrupção e assim pretende instituir no Brasil procedimento destinado a exigir que pessoas físicas ou jurídicas que aparentem possuir riqueza incompatível com seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos apresentem explicações em juízo.<sup>54</sup>

O procedimento, uma vez estabelecido, tramitaria sob o crivo do Poder Judiciário, de forma que o detentor de riqueza acima de R\$ 100 mil, aparentemente incompatível com rendimentos próprios, seria notificado para explicar a origem dos bens, direitos e valores questionados. O mecanismo não pode ser acionado contra qualquer pessoa, ainda que não dependa de requisitos mínimos que embasem a suspeita sobre a origem do patrimônio. O pedido deve demonstrar a incompatibilidade patrimonial e a pessoa objeto da notificação deve ser qualificada como politicamente exposta, nos

53 Financial Times, “**Are unexplained wealth orders the cure for Britain’s reputation as a haven for dirty money?**” Disponível em: <<https://www.ft.com/content/8eaf63e4-43e2-11e8-93cf-67ac3a6482fd>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

54 MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. p. 441 e seguintes. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

termos da Lei. Além disso, será condição para a propositura da notificação que os bens em questão não tenham sido incluídos na declaração de bens e interesses, ou ainda que existam indícios de que tal pessoa esteja envolvida em crimes ou atividades ilícitas que gerem enriquecimento indevido.<sup>55</sup>

No Reino Unido, o mecanismo foi inaugurado contra um político estrangeiro detentor de um portfólio de propriedades de vários milhões de libras. A *National Crime Agency* recebeu o poder de iniciar uma UWO no valor de 22 milhões de libras esterlinas e congelar os bens do proprietário final. O nome do indivíduo não foi divulgado e as ordens eram direcionadas a duas propriedades no país.<sup>56</sup>

A adaptação para o contexto brasileiro leva em conta particularidades do devido processo legal do sistema judicial nacional:

Conforme o anteprojeto de lei, o juízo competente, reconhecendo a plausibilidade das suspeitas de origem ilícita e a incompatibilidade patrimonial, determinará a notificação para que o requerido explique a origem dos seus bens. Nesse procedimento, como não poderia deixar de ser, observam-se os princípios da ampla defesa e do contraditório, permitindo que o requerido demonstre a licitude da sua propriedade. O anteprojeto ainda evita que irregularidades formais no registro de bens, sem repercussão criminal, ensejem consequências negativas para o notificado (§3º do art. 9º), bem como estabelece parâmetro de prova rigoroso (além de dúvida razoável), idêntico ao de condenações criminais, para que o juízo declare a presunção de proveniência ilícita dos bens por conta de resposta manifestamente infundada do requerido (§2º do art. 9º).<sup>57</sup>

55 Ibid.

56 Segundo o The Organized Crime and Corruption Reporting Project, “As novas medidas foram introduzidas devido à evidência crescente de que propriedades britânicas estão sendo usadas como veículos para lavagem de dinheiro estrangeiro ilícito. No ano passado, a Transparência Internacional do Reino Unido identificou propriedades de Londres no valor total de £ 4,2 bilhões (US \$ 5,8 bilhões) que foram compradas por pessoas com riqueza suspeita.” **First Ever UK Unexplained Wealth Order Issued** <<https://www.occrp.org/en/27-ccwatch/cc-watch-briefs/7724-first-ever-uk-unexplained-wealth-order-issued>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

57 MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2018. p. 448. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

Portanto, como se nota, a conjugação de novo mecanismo de notificação para explicar riqueza incompatível com o aprimoramento das declarações de bens para a justiça eleitoral permitirá, primeiramente, maior conhecimento por parte de toda a sociedade sobre casos de potencial enriquecimento ilícito e, em segundo lugar, dotará o Estado de mecanismo rápido para esclarecimentos de casos suspeitos.

## 6. Conclusões

Declarações de bens são instrumentos relevantes para a identificação de sinais de corrupção e para o controle de situações que apresentam maior risco de conflitos de interesse. A transparência dos bens daqueles que se candidatam possibilita o controle social e facilita a atuação do jornalismo investigativo.

Os três principais procedimentos paralelos aos quais se sujeitam os parlamentares federais no que se refere à declaração de bens são: a) a Declaração Anual de Ajuste do Imposto de Renda de Pessoa Física, como qualquer outro cidadão com renda acima do mínimo legal, b) declarações de bens ao Tribunal de Contas da União e c) declaração de bens à Justiça Eleitoral para o registro de candidaturas. Enquanto as duas primeiras são protegidas por sigilo, apenas a declaração de bens ao TSE serve de referencial adicional aos eleitores para a escolha de candidatos bem como possibilita o controle social do enriquecimento sem lastro em rendimento conhecido.

Porém, a declaração de bens para fins de registro eleitoral é falha e atinge apenas parcialmente seu propósito de transparência. Candidatos relacionam seus bens de forma imprecisa e sem dados complementares que permitam compreender a trajetória da evolução patrimonial bem como as fontes de rendimento respectivas.

Para ilustrar as dificuldades de avaliações baseadas exclusivamente nas declarações de bens de parlamentares, relacionou-se o crescimento patrimonial e a remuneração dos senadores, deputados federais, deputados estaduais e distritais eleitos em 2006 e 2010, referentes respectivamente à 53ª (2007-2011) e 54ª (2011-2015) legislatura. A pesquisa identificou que 64,71% dos deputados federais, 75,46% dos deputados estaduais

e distritais e 66,67% dos senadores pesquisados registraram patrimônio maior no final do mandato. Entre os deputados federais, de 11% a 14% registraram evolução patrimonial equivalente ao acúmulo de 100% ou mais do valor recebido pelo exercício da função de parlamentar.

Embora o resultado provoque questionamentos legítimos em relação à origem do rendimento complementar, apenas com base nos dados disponíveis não é possível afirmar se os recursos que provocaram a elevação de patrimônio em desconformidade com a remuneração pela função pública têm origem lícita. A dúvida que paira sobre a trajetória dos patrimônios de detentores de mandatos eletivos é prejudicial à democracia. Coloca em dúvida suas atividades, seus interesses e suas prioridades. Põe em risco a confiança pública nos seus governantes e, principalmente, nas instituições públicas.

Diante deste quadro, avançou-se o argumento de que são necessárias reformas no sistema de controle da evolução patrimonial de parlamentares. Três propostas de reformas legislativas representativas dos argumentos desenvolvidos foram apresentadas:

- a) adequação do requisito de apresentação de declaração de bens por candidatos perante o TSE em períodos mais frequentes do que o mandato parlamentar (4 anos), com informações sobre os bens relevantes ao acompanhamento da sociedade e a criação de incentivos para o correto preenchimento da declaração de bens;
- b) introdução da criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos no direito brasileiro tal como preconizado por tratados internacionais, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção<sup>58</sup> e a Convenção Interamericana contra a Corrupção,<sup>59</sup> ambas ratificadas pelo Brasil.

58 Art. 20 - "Com sujeição a sua constituição e aos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar as medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do patrimônio de um funcionário público relativo aos seus ingressos legítimos que não podem ser razoavelmente justificados por ele".

59 Art. 9 - "Sem prejuízo de sua Constituição e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, os Estados Partes que ainda não o tenham feito adotarão as medidas necessárias para tipificar como delito em sua legislação o aumento do patrimônio de um funcionário público que exceda de modo significativo sua renda legítima durante o exercício de suas funções e que não possa justificar razoavelmente".

c) criação do sistema de notificação para explicar riqueza incompatível com a renda e capacidade econômica, nos parâmetros da legislação *Unexplained Wealth Order* (UWO), introduzida no Reino Unido em 2017 e baseada em institutos similares da Austrália, da Colômbia e da Irlanda do Norte. A proposta pretende instituir no Brasil procedimento destinado a exigir que pessoas físicas ou jurídicas que aparentem possuir riqueza incompatível com seus rendimentos e capacidade econômica conhecidos apresentem explicações em juízo.

## BIBLIOGRAFIA

AGÊNCIA BRASIL. **Eleições 2016 têm mais candidatos que no último pleito municipal, há quatro anos**. Brasília, 2 out. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-09/mais-de-140-milhoes-de-eleitores-escolhem-hoje-seus-prefeitos-e-vereadores>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

BARENDT, Eric. **Privacy and freedom of speech**, in KENYON, Andrew e RICHARDSON, Megan; *New Dimensions in Privacy Law: International and Comparative Perspectives*. Cambridge University Press: New York, 2006, p. 17.

BOLES, J. Criminalizing the problem of unexplained wealth: illicit enrichment and human rights violations. **Legislation and Policy**, v. 37. 2014, p. 837.

CVM - COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. Instrução CVM no 301/1999 - Alterada pelas Instruções 463/08; 506/11; 523/12; 534/13; 553/14. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/legislacao/instrucoes/inst301.html>>. Acesso em: 14 de jul. 2018.

ESTADÃO. Dilma anuncia pacote anticorrupção. Brasília, 18 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ao-vivo/pacote-anticorrupcao>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

G-20. **High-Level Principles asset disclosure by public officials**. México, 2012. Disponível em: <<http://www.g20russia.ru/load/781360541>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MOHALLEM, Michael Freitas [et al.] **Novas medidas contra a corrupção**. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018. p. 247. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10438/23949>>. Acesso em: 17 jul. 2018.

O GLOBO. **Imposto de Renda 2018**: Receita vai exigir mais dados sobre bens de contribuintes. Brasília, 23 fev. 2018. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/imposto-de-renda-2018-receita-vai-exigir-mais-dados-sobre-bens-de-contribuintes-22426226>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

RECEITA FEDERAL. **Novidades DIRPF/2018**. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/noticias/ascom/2018/fevereiro/receita-federal-apresenta-as-novidades-da-dirpf-2018/novidades-dirpf-2018.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

ROSSI, I. M.; POP, L.; BERGER, T. **Getting the Full Picture on Public Officials**: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure. Banco Mundial/UNODC: 2017, p. 20.

SABÓIA, Marcelo Rocha. **Incompatibilidades Parlamentares**. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2005.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **CANDex Manual – Módulo Externo do Sistema de Candidaturas**. Brasília, 2016, p. 41. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/internet/candex/tse-manual-candex.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2018.

TSE. **DivuldaCand 2014: maioria dos candidatos tem de 45 a 49 anos**. Brasília, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2014/Julho/divulgacand-2014-maioria-dos-candidatos-tem-de-45-a-49-anos>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

# **A relação custo-voto dos evangélicos nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2010 e 2014**

---

Isabel Cristina Veloso de Oliveira  
Michael Freitas Mohallem



## Introdução

Trabalhar a interseção entre religião e política em pleno século XXI é tratar do insucesso de um projeto: a secularização. O termo remete à libertação do homem da tutela da religião (BERGER, 2003, p.118), algo antes considerado irreversível frente ao avanço da modernidade. Contudo, os processos históricos e sociais demonstraram a secularização e seu processo complementar, a dessecularização, como dois projetos de sociedade inacabados e em constante tensão. O presente artigo se insere, portanto, nos estudos sobre a permanência da influência da religião nos diversos mecanismos da sociedade contemporânea, incluindo a esfera eleitoral.

Parte-se do pressuposto de que, em um processo de “retorno do sagrado”, a religião vem se reposicionando como um elemento aglutinador de uma identidade - relativa à fé - capaz de mobilizar a ação coletiva em aspectos sociais e políticos (ORTIZ, 2001). Talvez se esteja diante de um processo intrinsecamente contraditório (HERVIEU-LÉGER, 2008), que combina a perda do poder de controle das religiões tradicionais e uma nova recomposição das representações religiosas, em um movimento guiado de modo livre e pragmático.

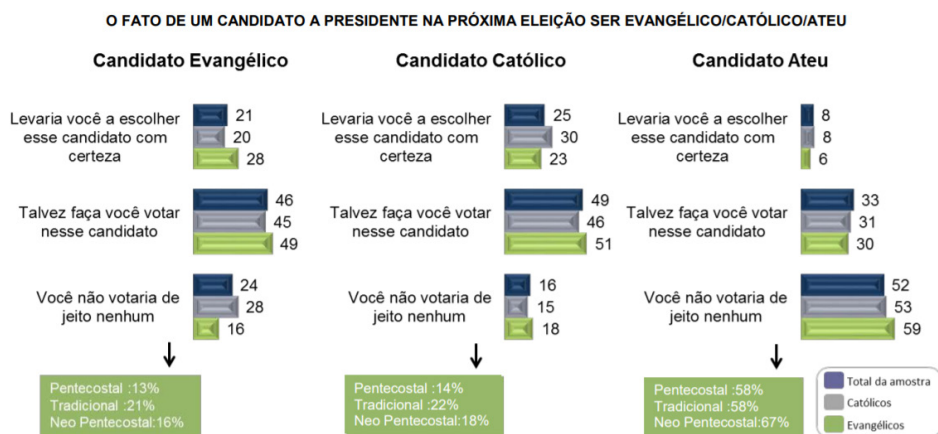
A interação entre a esfera pública e religiosa e a perspectiva da influência da filiação religiosa no comportamento eleitoral, por meio do crescimento do papel das igrejas como “comunidades políticas”, vem sendo estudada como um fenômeno capaz de trazer repercussões significativas (GILBERT, 1993; HUCKFELDT, PLUTZER, SPRAGUE, 1993; WALD, OWEN, HILL, 1998). No senso comum brasileiro, por sua vez, predomina a ideia de que as igrejas funcionam pela motivação de “voto de cabresto”.<sup>1</sup> Esse tipo de pensamento implica considerar o religioso, sobretudo o evangélico (que, no Brasil, se expandiu amplamente em curto espaço de tempo), com raciocínio lógico inconsistente e plenamente suscetível ao assédio moral e à pressão psicológi-

1 Victor Nunes Leal, em linhas gerais, argumenta que a ausência de uma legislação que protegesse o trabalhador rural possibilitava a supervisão constante do dono da fazenda e o manuseio dos subalternos em diversas esferas, política inclusive. A figura do coronel, como patrão e político, fazia com que os moradores pobres e quase sempre analfabetos de suas propriedades trocassem a vivência naquele local por um “voto de cabresto”, isto é, o voto nos candidatos indicados ou apoiados diretamente pelo dono da fazenda, permitindo sua eleição. De fato, no sistema eleitoral então vigente na República velha, o voto não era secreto, sendo possível sua contestação posterior, o que possibilitava o mecanismo de controle supracitado (2012, p. 42-46).

ca dos líderes em questão. Embora as motivações que o concernem não estejam no escopo deste artigo, é preciso ressaltar que o voto evangélico não é irracional, e deve ser analisado com base no entrecruzamento de diferentes clivagens, que perpassam tanto o plano ideológico quanto questões de classe social, de espaço urbano, de região central ou periférica, entre outras.

Feita essa ressalva, tratando apenas de volume e não de mérito, uma pesquisa do Datafolha (2017)<sup>2</sup> revela que a porcentagem de eleitores que considera, no momento da decisão do voto, o apoio de suas lideranças religiosas a candidatos é de 19% para a população em geral, 26% entre os eleitores evangélicos e 31% entre os eleitores neopentecostais. A pesquisa deixa claro que a religião de fato é um aspecto importante no cenário eleitoral brasileiro. Além disso, como demonstrado na Imagem 1, o fato de o candidato ser ateu, por exemplo, causa rejeição de 52% do total de eleitores, 53% dos católicos e 59% dos evangélicos, chegando a 67% entre os neopentecostais.

### Imagem 1 - Preferência conforme pertencimento eleitoral do candidato



Fonte: Datafolha, 2017.

2 Nesse levantamento, realizado entre os dias 27 e 28 de setembro de 2017, foram realizadas 2.772 entrevistas presenciais em 194 municípios, com margem de erro máxima de 2 pontos percentuais, para mais ou para menos, considerando um nível de confiança de 95%. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2017/10/26/d74b5c2355ed6d11891ff03c1be2d019.pdf>>. Acesso em: 03 de julho de 2018.

Nota-se, ainda, que candidatos evangélicos e católicos apresentam rejeição significativamente inferior à dos ateus, embora exista uma diferença considerável entre os índices relativos a esses candidatos. Os católicos geram menor taxa, possivelmente por não se acreditar que trarão elementos de interesse religioso para o campo político, já que não priorizariam sua identidade religiosa nessa esfera de atuação, ou não teriam características tão evidentes quanto as dos evangélicos. Além disso, teriam um impacto mais baixo por serem considerados “*default*”. Em alguns casos, um católico pode ser tão engajado quanto um evangélico, porém parecer menos declarado em suas intenções por partilhar uma fé tida como restrita à esfera familiar por parte da população. Isso fica claro pelo fato de que a categoria “católico não praticante” é recorrente no Brasil, e o mesmo não ocorre com outras religiões.

Cabe, antes de prosseguir, fazer um adendo: por que direcionar o olhar aos evangélicos na política? Embora, ainda hoje, 71,2% dos parlamentares declarem ser católicos, correspondendo à maioria da 55a Legislatura (2015-2018),<sup>3</sup> eles não se posicionam claramente como tal, diferentemente dos evangélicos. A recém-criada Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana, uma das 313 da atual legislatura, não vem alcançando a mesma coesão e notoriedade da Frente Parlamentar Evangélica, ou “bancada evangélica”, e tais parlamentares não têm priorizado a identidade religiosa em seus posicionamentos.

Com foco nos impactos da inserção dos evangélicos na arena eleitoral, este artigo analisa a relação custo-benefício para a obtenção de votos. Ou seja: quanto se paga para conseguir um voto nos pleitos para a Câmara dos Deputados? Os dados analisados referem-se às 54a e 55a Legislaturas. O primeiro passo, no entanto, é compreender as regras do Sistema Eleitoral que moldam a dinâmica da obtenção de votos.

## **1. O sistema eleitoral brasileiro e a personalização do voto nos pleitos para a Câmara dos Deputados**

O sistema eleitoral possui notória importância em um cenário político contemporâneo, em que a democracia prevalece. Seus resultados definem quem vai exercer o poder e suas regras criam um jogo de disputas permeadas

3 “71% dos futuros deputados se dizem católicos e 16%, evangélicos”. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/01/71-dos-futuros-deputados-se-dizem-catolicos-e-16-evangelicos.html>> Acesso em: 04 de julho de 2018.

por estratégias que se modificam de acordo com o tipo adotado. É o sistema eleitoral, por meio de seu conjunto de normas e procedimentos, que define a fração de poder que será exercida por cada partido, a forma como o eleitor deverá votar, como será feita a *accountability* e como serão representadas as maiorias e minorias, exercendo grande influência sobre a governabilidade. Os sistemas eleitorais contemporâneos utilizam partidos para reagrupar pessoas com ideias (supostamente) similares. Tais partidos ocupam um papel importante na representação, ajudando a estruturar demandas e preferências.

Existem, pelo mundo, diferentes conjuntos de regras para compor os sistemas eleitorais nos países com democracia representativa; há variações quanto ao tipo de sistema utilizado, à fórmula eleitoral, à estrutura do voto e à magnitude do distrito. Dentre as formas de se classificar os sistemas eleitorais, a mais recorrente é “(...) segundo a fórmula eleitoral utilizada, ou seja, como os votos dados em uma eleição são contados para fins de distribuição das cadeiras disputadas” (NICOLAU, 2004, p. 11). De acordo com tais fórmulas, é possível classificar os sistemas eleitorais em duas principais categorias: representação majoritária e representação proporcional. Há ainda o sistema eleitoral misto, utilizado em poucos países, como Alemanha e Rússia.

As regras do sistema eleitoral funcionam em conjunto com as legislações que delimitam os direitos políticos da população. No Brasil, as mais relevantes, no plano constitucional, são identificadas no Título II, Capítulo IV, artigos 14, 15 e 16, da Constituição Federal de 1988. Os direitos políticos compreendem o direito de sufrágio, alistabilidade, elegibilidade, iniciativa popular de lei, ajuizamento de ação popular, organização e participação em partidos políticos.

## 2. Tipos de sistema proporcional

O sistema proporcional, utilizado nas eleições para todas as casas legislativas exceto para o Senado, tem por objetivo selecionar uma parcela de representação por partido, coerente com o número de eleitores que os apoiam, possibilitando a coexistência de diferentes demandas e concepções ideológicas: “a principal virtude da representação proporcional, segundo seus defensores, estaria em sua capacidade de espelhar no Legis-

lativo todas as preferências e opiniões relevantes existentes na sociedade” (NICOLAU, 2004, p. 37). Olavo Brasil de Lima Junior (1999) considera que, por favorecer a participação das minorias, o sistema proporcional eleva a qualidade da democracia. Outra vantagem é o fortalecimento do debate e o empecilho gerado ao exercício do poder arbitrário pelas oligarquias.

Algumas desvantagens podem ser identificadas nessa alternativa. Podemos citar a criação de uma base legislativa de governo heterogênea, com responsabilidades diluídas, a baixa representatividade, a tendência à criação estratégica de partidos sem comprometimento ideológico, que funcionam como máquinas eleitorais, e a fragmentação partidária.

O sistema proporcional é dividido em dois tipos: o voto único transferível e o sistema de lista, que possui subdivisões. Os países nos quais o sistema de lista é adotado optam entre a utilização da lista fechada, flexível, aberta ou livre. As duas últimas modalidades concedem grande ênfase às votações individuais. Cada partido apresenta sua lista, de acordo com o tipo adotado pelo país. Após a apuração, as cadeiras são distribuídas entre os partidos por meio de regras como a cláusula de exclusão, a coligação, os coeficientes e as fórmulas eleitorais. A alocação das cadeiras conquistadas por cada partido ocorre pelo ordenamento dos candidatos do partido em suas respectivas listas.

No sistema de lista aberta, adotado no Brasil, os partidos apresentam listas não ordenadas, e o eleitor pode optar por votar em uma legenda ou nominalmente. Para a distribuição das cadeiras, são somados os votos concedidos à legenda com os votos nominais. A partir disso, são aplicados critérios para a alocação de cadeiras; aplica-se, no Brasil, o coeficiente eleitoral, o coeficiente partidário, a fórmula D’Hondt de maiores médias e, desde a minirreforma eleitoral de 2015, a exigência de percentual mínimo obrigatório de 10% do quociente eleitoral da respectiva circunscrição eleitoral.<sup>4</sup> Devido à possibilidade de voto nominal, cabe ao eleitor decidir quais candidatos ocuparão as cadeiras conquistadas por cada um dos partidos: os cargos serão ocupados pelos candidatos que alcançarem as maiores votações nominais da legenda, desde que cumpram também a nova regra do piso de votos.

4 Código Eleitoral, Lei nº 4.737/1965, art. 108. Estarão eleitos, entre os candidatos registrados por um partido ou coligação que tenham obtido votos em número igual ou superior a 10% (dez por cento) do quociente eleitoral, tantos quantos o respectivo quociente partidário indicar, na ordem da votação nominal que cada um tenha recebido.

A este sistema são atribuídas diversas críticas que, no Brasil, motivam um forte movimento em prol da Reforma Eleitoral. Dentre essas críticas, as mais recorrentes são o favorecimento de pleitos clientelistas, a personalização do voto, a fragmentação partidária, a competição entre candidatos de mesma legenda, a infidelidade partidária, o menor controle do partido sobre o político eleito e os elevados gastos com campanhas eleitorais individuais.

Para Carlos Ranulfo Felix de Melo (2005), o sistema proporcional de lista aberta transforma a disputa eleitoral em uma competição entre indivíduos, com uma influência menor dos partidos no processo. Os defensores da lista aberta defendem que o sistema possibilita maior liberdade de escolha e estabelece vínculos mais sólidos entre os representados e os representantes, argumento do qual Melo discorda. O autor cita uma pesquisa realizada em 2002, pela UFF e UNICAMP, na qual 70% dos eleitores não lembravam em quem haviam votado na última eleição e 15% mencionaram um nome que não constava na lista de candidatos do pleito analisado. Grande parte dos eleitores não disponibiliza tempo e dedicação para a escolha de um candidato, optando por seguir recomendações de parentes e amigos pouco tempo antes da eleição – assim, em um curto período, o eleitor esquece em quem votou. Outra questão é que:

[...] o sistema de lista aberta deixa um grande número de eleitores sem representação. Que eleitores são esses? Aqueles que votaram em candidatos derrotados em sua lista partidária. O que acontece com os votos dados aos derrotados? São computados para o partido e ajudam a eleger os mais bem situados na lista – menos de 5% dos deputados são eleitos apenas com a sua própria votação. Isso significa que uma parcela do eleitorado vota em quem conhece e contribui para eleger alguém que ignora quem seja. A pergunta é: o eleitor que votou em fulano possui alguma razão para se sentir representado por beltrano? Se, ao votar, ele tinha como referência o partido, sim. Caso contrário, não. Acontece que a maioria do eleitorado não leva em conta o partido ao decidir. (MELO, 2005, p. 3)

Assim, Melo (ibidem) defende a organização do sistema eleitoral brasileiro por termos partidários, através da adoção da lista fechada ou flexível. Para ele, esta mudança traria benefícios como a simplificação do processo de escolha, a eliminação da transferência de votos, a simplificação do controle da representação e ganhos para a governabilidade, com a redução da dimensão entre a votação do Presidente e do seu partido.

### **3. A personalização do voto: um cenário favorável aos “políticos de Deus”**

No que se refere às eleições para o Poder Legislativo, são muitas as propostas de reformulação e críticas ao sistema eleitoral adotado, tanto na doutrina quanto na tramitação no Congresso Nacional. Conforme abordado, algumas destas últimas referem-se ao favorecimento de pleitos clientelistas, de fisiologismo partidário, de baixa fidelidade partidária e de ampliação do uso de recursos financeiros não contabilizados nas campanhas, devido à alta competitividade individual e, também, ao baixo controle de questões relacionadas ao financiamento de campanha. Existe grande influência do capital econômico no processo eleitoral, o que afasta alguns candidatos sem recursos e favorece o estabelecimento de parcerias com empresas privadas, cenário que motivou o debate pelo fim do financiamento empresarial de campanha, concretizado em 2015.

Com ou sem financiamento empresarial de campanha, no Brasil, como vimos, em que há a possibilidade de votar em uma legenda ou em um candidato, os eleitores têm optado, majoritariamente, pela escolha de nomes. As próprias campanhas eleitorais tendem a valorizar as qualidades pessoais dos candidatos, concedendo aos partidos um papel coadjuvante – em muitos casos, a legenda torna-se irrelevante ou não facilmente identificável no momento da escolha do eleitor. Este panorama pode estar sendo favorecido pela existência de vínculos personalistas entre o eleitor e o candidato e, consecutivamente, pela fragilização da relação entre os partidos e o eleitorado. Temos um cenário de baixa fidelidade partidária, de dificuldade de consolidação dos partidos e de ascensão de personalidades, a exemplo de lideranças religiosas que utilizam um discurso enaltecedor de qualidades pessoais.

#### 4. O financiamento de campanha e o desempenho dos candidatos evangélicos

Como apresentado, o sistema proporcional de lista aberta implica grande peso nas candidaturas individuais. A maioria dos eleitores do Brasil vem optando por votar nominalmente. Nas eleições de 2014, por exemplo, 8,37% dos votos válidos foram dados à legenda (TSE, 2014).<sup>5</sup> O PRB, que congrega todas as lideranças da Igreja Universal do Reino de Deus, foi o terceiro partido com menos votos na legenda – apenas 2,89% do total (TSE, 2014).<sup>6</sup>

Nas eleições de 2014, conforme apurado por Nicolau (2017), os gastos declarados de campanha<sup>7</sup> dos 513 candidatos eleitos para a vaga de deputado federal atingiram a cifra de R\$ 909 milhões, enquanto o montante total gasto pelos 4.480 candidatos não eleitos foi de R\$ 520 milhões. Os 513 deputados gastaram, portanto, 64% de todo o valor investido nas campanhas para o cargo. Em média, um candidato eleito gastou R\$ 1.772 milhão, enquanto o valor médio dos não eleitos foi de R\$ 116 mil, 15 vezes inferior à média dos eleitos, o que nos permite inferir que o valor investido na campanha foi determinante para o sucesso do candidato.

É preciso ressaltar a existência de candidaturas fictícias, utilizadas como recurso para auxiliar os partidos a cumprir a determinação da Lei nº 9.504/1997, conhecida como Lei das Eleições. O dispositivo estabelece, em seu art. 10, que nas eleições proporcionais, “[...] cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo”. Há, ainda, as candidaturas lançadas exclusivamente para a obtenção de afastamento remunerado, visto que, com a Lei Complementar nº 64/1990, o funcionário público precisa estar compatibilizado dentro do prazo estabelecido por lei, sob pena de indeferimento do pedido de registro de candidatura. A compatibilização varia entre 3, 4 ou 6 meses, de acordo com a complexidade da função pública exercida e do cargo que

5 Cálculos feitos com base em dados do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

6 Cálculos feitos com base em dados do TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor-e-eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antiores/estatisticas-candidaturas-2014/estatisticas-eleitorais-2014-resultados>>. Acesso em: 04 de julho de 2018.

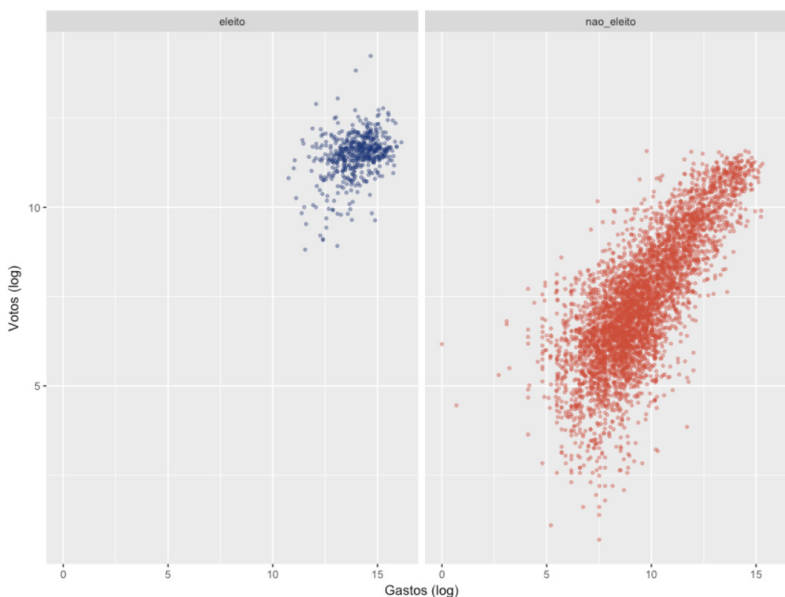
7 Referentes a doações de campanha e recursos do fundo partidário.



pretende disputar.<sup>8</sup> Como o período de afastamento não é um impeditivo para o pagamento de salários, exceto nos casos de funcionários comissionados, que são exonerados, por não terem vínculo de estabilidade, alguns servidores utilizam a candidatura como maneira de obter o afastamento remunerado sem a real intenção de disputar o pleito. Ambos os casos, portanto, acabam por impactar o dimensionamento real dos valores totais e médios dos gastos de campanha.

O Gráfico 01 mostra a relação entre os gastos de campanha e o total de votos obtidos, segmentados por candidatos eleitos e não eleitos. Os dados foram dispostos em escala logarítmica para facilitar a visualização. Como observado por Nicolau (2017), existe uma associação considerável entre gastos e votos; o  $r$  de Pearson entre os dois fatores para todos os candidatos é de 0,84.

**Gráfico 01 - Relação gastos vs. votos - eleições de 2014**



Fonte: Nicolau, 2017, com base em dados do TSE, 2015.

8 A regra é válida para todos os servidores da administração direta (União, estados, Distrito Federal e municípios) e indireta (autarquias, sociedade de economia mista, fundações públicas e empresas públicas), bem como de cooperativas, instituições de ensino, entre outros que recebam verbas públicas, sendo aplicada não somente aos servidores efetivos, mas também aos detentores de cargos comissionados

É possível notar que os candidatos vitoriosos, em azul, estão posicionados à esquerda, indicando que gastaram mais e receberam mais votos. A imagem vermelha, referente aos candidatos não eleitos, demonstra, no entanto, que alguns deles se posicionaram em patamares semelhantes aos vitoriosos em relação aos gastos e número de votos, o que, segundo Nicolau (2017), indica que deve ter ocorrido em muitos estados uma razoável disputa por vaga.

Ao analisar os gastos dos 513 deputados eleitos em 2014, com valores atualizados pela inflação entre outubro de 2014 e junho de 2016, Nicolau (2017) calculou que os candidatos eleitos tiveram um total de 58.134.351 votos, gastando uma média de R\$ 15,60 por voto.

Para esse artigo, o cálculo foi replicado considerando-se apenas os membros da bancada evangélica, visando verificar se o valor médio por voto é compatível ou divergente em relação à média nacional. Constatou-se que o gasto médio por voto dos evangélicos é de R\$ 10,06, que corresponde a 64,48% dos gastos médios dos parlamentares não evangélicos eleitos (R\$ 15,60). Entre esses, destaca-se o pastor Marco Feliciano (PSC-SP), que obteve a melhor relação custo-benefício do pleito, com o valor médio de R\$ 0,40 por voto. A Tabela 1 apresenta o resultado por candidato, ordenado pelo gasto declarado total da campanha:

**Tabela 1 - Gastos por voto dos membros da bancada evangélica**

| Candidato              | Partido | Estado | Gastos (R\$) | Total de votos | Gastos por voto (R\$) |
|------------------------|---------|--------|--------------|----------------|-----------------------|
| Pastor Marco Feliciano | PSC     | SP     | 174.560      | 436.400,00     | 0,4                   |
| Christiane Yared       | PTN     | PR     | 146.289      | 208.984,29     | 0,7                   |
| Eduardo Bolsonaro      | PSC     | SP     | 62.904       | 78.630,00      | 0,8                   |
| Cabo Daciolo           | PSOL    | RJ     | 46.987       | 52.207,78      | 0,9                   |
| Roberto Alves          | PRB     | SP     | 175.430      | 134.946,15     | 1,3                   |
| Takayama               | PSC     | PR     | 225.207      | 160.862,14     | 1,4                   |
| Márcio Marinho         | PRB     | BA     | 178.104      | 118.736,00     | 1,5                   |

PODER LEGISLATIVO NACIONAL  
 UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

| Candidato          | Partido | Estado | Gastos (R\$) | Total de votos | Gastos por voto (R\$) |
|--------------------|---------|--------|--------------|----------------|-----------------------|
| Celso Russomanno   | PRB     | SP     | 2.368.189    | 1.480.118,13   | 1,6                   |
| Tia Eron           | PRB     | BA     | 214.457      | 119.142,78     | 1,8                   |
| Antônio Bulhões    | PRB     | SP     | 281.390      | 140.695,00     | 2                     |
| Júlia Marinho      | PSC     | PA     | 172.166      | 86.083,00      | 2                     |
| Vinicius Carvalho  | PRB     | SP     | 157.751      | 78.875,50      | 2                     |
| Pastor Eurico      | PSB     | PE     | 495.268      | 235.841,90     | 2,1                   |
| Irmão Lázaro       | PSC     | BA     | 368.056      | 160.024,35     | 2,3                   |
| Roberto Sales      | PRB     | RJ     | 281.632      | 122.448,70     | 2,3                   |
| Josué Bengtson     | PTB     | PA     | 351.697      | 121.274,83     | 2,9                   |
| Stefano Aguiar     | PSB     | MG     | 462.106      | 144.408,13     | 3,2                   |
| Eliziane Gama      | PPS     | MA     | 445.475      | 134.992,42     | 3,3                   |
| Rosângela Gomes    | PRB     | RJ     | 357.228      | 102.065,14     | 3,5                   |
| Erivelton Santana  | PSC     | BA     | 301.381      | 75.345,25      | 4                     |
| George Hilton      | PRB     | MG     | 603.076      | 147.091,71     | 4,1                   |
| Sérgio Brito       | PSD     | BA     | 342.969      | 83.650,98      | 4,1                   |
| Jefferson Campos   | PSD     | SP     | 791.597      | 161.550,41     | 4,9                   |
| Francisco Floriano | PR      | RJ     | 250.087      | 47.186,23      | 5,3                   |
| Roberto de Lucena  | PV      | SP     | 383.616      | 67.301,05      | 5,7                   |
| Ezequiel Teixeira  | SD      | RJ     | 208.108      | 35.880,69      | 5,8                   |
| Ronaldo Nogueira   | PTB     | RS     | 476.750      | 76.895,16      | 6,2                   |
| Cleber Verde       | PRB     | MA     | 671.397      | 104.905,78     | 6,4                   |
| Max Filho          | PSDB    | ES     | 650.987      | 91.688,31      | 7,1                   |
| Carlos Gomes       | PRB     | RS     | 678.097      | 92.890,00      | 7,3                   |

A RELAÇÃO CUSTO-VOTO DOS EVANGÉLICOS NAS ELEIÇÕES  
PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2010 E 2014

| Candidato                | Partido | Estado | Gastos (R\$) | Total de votos | Gastos por voto (R\$) |
|--------------------------|---------|--------|--------------|----------------|-----------------------|
| Ronaldo Fonseca          | PROS    | DF     | 619.441      | 84.854,93      | 7,3                   |
| João Henrique Caldas     | SD      | AL     | 1.011.340    | 136.667,57     | 7,4                   |
| Pastor Jony              | PRB     | SE     | 397.160      | 53.670,27      | 7,4                   |
| Silas Camara             | PSD     | AM     | 1.287.561    | 167.215,71     | 7,7                   |
| André Abdon              | PRB     | AP     | 108.204      | 13.872,31      | 7,8                   |
| Marcos Rogério           | PDT     | RO     | 479.300      | 60.670,89      | 7,9                   |
| Sóstenes Cavalcante      | PSD     | RJ     | 845.475      | 104.379,63     | 8,1                   |
| Rejane Dias              | PT      | PI     | 1.127.412    | 134.215,71     | 8,4                   |
| Edinho Araujo            | PMDB    | SP     | 956.547      | 112.534,94     | 8,5                   |
| Sandro Alex              | PPS     | PR     | 1.026.466    | 116.643,86     | 8,8                   |
| Marcelo Belinati         | PP      | PR     | 1.235.291    | 137.254,56     | 9                     |
| Sérgio Vidígal           | PDT     | ES     | 1.578.648    | 161.086,53     | 9,8                   |
| Gilberto Nascimento      | PSC     | SP     | 1.172.885    | 119.682,14     | 9,8                   |
| Dr. Damião               | PDT     | PB     | 697.016      | 67.671,46      | 10,3                  |
| Missionário José Olímpio | PP      | SP     | 1.799.164    | 155.100,34     | 11,6                  |
| Jácome                   | PMN     | RN     | 858.276      | 71.523,00      | 12                    |
| Jorge Tadeu              | DEM     | SP     | 2.210.827    | 178.292,50     | 12,4                  |
| Weliton Prado            | PT      | MG     | 2.416.189    | 185.860,69     | 13                    |
| Aguinaldo Ribeiro        | PP      | PB     | 2.109.385    | 162.260,38     | 13                    |
| Ronaldo Martins          | PRB     | CE     | 1.572.246    | 118.213,98     | 13,3                  |
| João Campos              | PSDB    | GO     | 1.474.898    | 107.656,79     | 13,7                  |
| Professor Victório Galli | PSC     | MT     | 986.575      | 64.482,03      | 15,3                  |
| Manato                   | SD      | ES     | 1.040.357    | 67.555,65      | 15,4                  |

PODER LEGISLATIVO NACIONAL  
 UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

| Candidato             | Partido | Estado | Gastos (R\$) | Total de votos | Gastos por voto (R\$) |
|-----------------------|---------|--------|--------------|----------------|-----------------------|
| Carlos Andrade        | PHS     | RR     | 103.481      | 6.719,55       | 15,4                  |
| Washington Reis       | PMDB    | RJ     | 1.639.279    | 103.099,31     | 15,9                  |
| Hissa Abrahão         | PPS     | AM     | 1.881.099    | 113.319,22     | 16,6                  |
| Nilton Capixaba       | PTB     | RO     | 755.484      | 42.442,92      | 17,8                  |
| Anderson Ferreira     | PR      | PE     | 2.724.075    | 150.501,38     | 18,1                  |
| Benedita da Silva     | PT      | RJ     | 872.599      | 48.209,89      | 18,1                  |
| Onyx Lorenzoni        | DEM     | RS     | 2.704.471    | 148.597,31     | 18,2                  |
| Bruna Furlan          | PSDB    | SP     | 3.286.968    | 178.639,57     | 18,4                  |
| Arolde de Oliveira    | PSD     | RJ     | 1.018.703    | 55.364,29      | 18,4                  |
| Johnathan de Jesus    | PRB     | RR     | 385.726      | 20.627,06      | 18,7                  |
| Delegado Francischini | SD      | PR     | 3.104.571    | 159.208,77     | 19,5                  |
| Lincoln Portela       | PR      | MG     | 1.969.466    | 98.968,14      | 19,9                  |
| César Halum           | PRB     | TO     | 919.730      | 46.217,59      | 19,9                  |
| Laércio Oliveira      | SD      | SE     | 1.742.967    | 84.201,30      | 20,7                  |
| Fábio Sousa           | PSDB    | GO     | 1.699.927    | 82.122,08      | 20,7                  |
| Marcos Soares         | PR      | RJ     | 990.077      | 44.398,07      | 22,3                  |
| Paulo Freire          | PR      | SP     | 3.059.290    | 111.246,91     | 27,5                  |
| Toninho Wandscheer    | PT      | PR     | 2.116.723    | 71.753,32      | 29,5                  |
| Alan Rick             | PRB     | AC     | 570.239      | 17.875,83      | 31,9                  |
| Eduardo Cunha         | PMDB    | RJ     | 7.766.824    | 232.539,64     | 33,4                  |
| Altineu Cortes        | PR      | RJ     | 1.414.851    | 40.540,14      | 34,9                  |
| Lindomar Garçon       | PMDB    | RO     | 860.670      | 24.176,12      | 35,6                  |
| Edmar Arruda          | PSC     | PR     | 3.621.632    | 85.214,87      | 42,5                  |

A RELAÇÃO CUSTO-VOTO DOS EVANGÉLICOS NAS ELEIÇÕES  
PARA A CÂMARA DOS DEPUTADOS EM 2010 E 2014

| Candidato        | Partido | Estado | Gastos (R\$) | Total de votos | Gastos por voto (R\$) |
|------------------|---------|--------|--------------|----------------|-----------------------|
| Sérgio Reis      | PRB     | SP     | 1.933.341    | 45.277,31      | 42,7                  |
| Fábio Garcia     | PSB     | MT     | 4.649.446    | 104.953,63     | 44,3                  |
| Leonardo Quintão | PMDB    | MG     | 5.997.755    | 118.532,71     | 50,6                  |
| Aureo            | SD      | RJ     | 3.238.361    | 58.139,34      | 55,7                  |

Fonte: TSE, 2015.

A mesma dinâmica pode ser observada nas eleições de 2010. O Gráfico 02, referente a gastos de campanha e votos obtidos pelos candidatos no pleito para a Câmara dos Deputados em todo o Brasil, evidencia que os candidatos eleitos (destacados em azul), em geral, são os que investiram mais recursos nas campanhas:

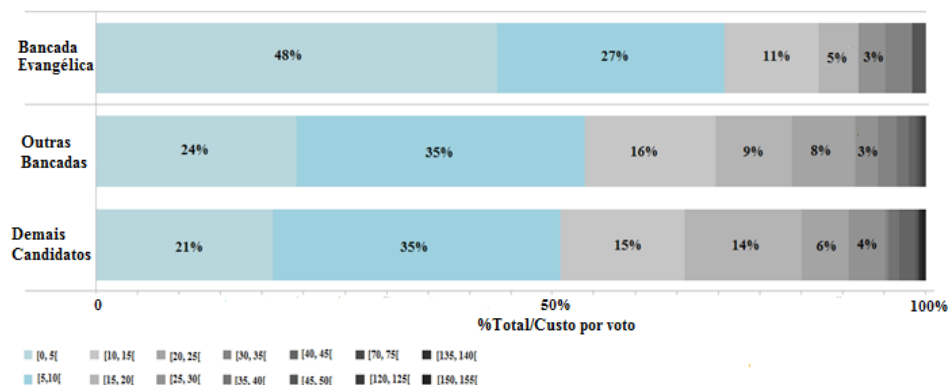
**Gráfico 02 - Número de votos/Gastos de campanha individuais - eleições para a Câmara dos Deputados (2010)**



Fonte: Elaboração Própria. Dados do TSE, 2011.

O Gráfico 03, por sua vez, estabelece uma comparação entre os gastos de membros da bancada evangélica, outras bancadas e demais candidatos:

**Gráfico 03 - Custo por voto - Bancadas suprapartidárias**



Fonte: Elaboração Própria. TSE, 2011.

O gráfico mostra que os evangélicos foram os que alcançaram a melhor relação custo-voto e que 48% dos eleitos gastaram entre 0 e R\$ 5 por voto, e 27% entre R\$ 10 e R\$ 15 por voto. Entre os não evangélicos, apenas 24% dos pertencentes a outras bancadas e 21% dos demais candidatos tiveram gastos entre R\$ 5 e R\$ 10 por voto. Assim, como sugerem os dados apresentados, parece haver melhor utilização, direta ou indireta, das redes por parte dos grupos religiosos evangélicos. No entanto, embora os gastos representem parcelas significativas para participação e conquista nos pleitos eleitorais, não se deve esquecer que o processo de escolha do voto partilha de experiências coletivas ou individuais, quando o pertencimento religioso do candidato pode ser priorizado.

O pleito de 2018 será o primeiro em nível geral-nacional após a proibição do financiamento eleitoral empresarial e, certamente, o momento mais oportuno para verificar se a tendência a gastar menos por voto irá se manter e se esse fato irá garantir um número ainda maior de cadeiras aos candidatos evangélicos.

## Considerações Finais

Este artigo argumentou que candidatos evangélicos tiveram mais facilidades para conquistar votos com menor custo nas duas eleições gerais passadas, o que parece decorrer da influência exercida por tal pertencimento sobre as escolhas dos indivíduos.

Todavia, não se buscou criticar a presença dos evangélicos na política institucional ou questionar a legitimidade dos votos que angariaram nas cadeiras dos templos ou no eleitorado de modo geral. Não se buscou, também, fazer juízo de valor sobre tal expansão, determinando se tal resultado é positivo ou não para a recente democracia brasileira.

Por meio dessa tentativa de manter a vigilância epistemológica, procurou-se vislumbrar quantitativamente a vantagem obtida pelos evangélicos, na relação custo x voto, em meio a um sistema eleitoral que favorece a personalização. Por fim, resta-nos aguardar as próximas eleições para avaliar se o fim do financiamento empresarial e o provável barateamento das campanhas favorecerão, ainda mais, os candidatos evangélicos.

## BIBLIOGRAFIA

BERGER, Peter. **O Dossel Sagrado**. 4. ed. São Paulo, Paulus, 2003.

GILBERT, C. **The impact of churches on political behavior: an empirical study**. Westport: Greenwood Press, 1993.

HERVIEU-LÉGER, Danièle. **O peregrino e o convertido**. A religião em movimento. Petrópolis: Vozes, 2008.

HUCKFELDT, R., PLUTZER, E. & SPRAGUE, J. Alternative contexts of political behavior: churches, neighborhoods, and individuals. **Journal of Politics**, vol.55, nº. 2, p. 365-81, 1993.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. Eleições presidenciais: centralidade, contexto e implicações. **Rev. bras. Ci. Soc.** São Paulo, v. 14, n. 40, p. 11-30, June 1999.



MAINWARING, Scott P. (2001). **Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil**. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro: Editora FGV.

MELO, Carlos Ranulfo Felix de. **Partidos, eleitores e democracia no Brasil**. Boletim da UFMG. Nº 1498, Ano 31, 01.09.2005. Disponível em: <http://www.ufmg.br/boletim/bol1498/segunda.shtml>. Acesso em: 27/02/2012.

NICOLAU, Jairo. Gastos dos candidatos a deputado federal em 2014. 2017. Disponível em: [https://rstudiopubsstatic.s3.amazonaws.com/304472\\_e86cb1d2bf9b4670b6ec53c0dfbb71e.html#gasto-e-voto](https://rstudiopubsstatic.s3.amazonaws.com/304472_e86cb1d2bf9b4670b6ec53c0dfbb71e.html#gasto-e-voto).

NICOLAU, Jairo. **Sistemas eleitorais**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

ORTIZ, Renato. Anotações sobre religião e globalização. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 16, n. 47, p. 59-74, Oct. 2001.

STOLL, Heather. **Social Cleavages, Political Institutions and Party Systems: Putting Preferences Back into the Fundamental Equation of Politics**. A Dissertation Submitted To The Department Of Political Science And The Committee On Graduate Studies in Partial Fulfillment of the Requirements For The Degree Of Doctor Of Philosophy, 2004.

WALD, K.; OWEN, D. & HILL, S. Churches as political communities. **American Political Science Review**, 71 (2), p.497-508, 1998.

# **A institucionalização da produção legal da Câmara dos Deputados a partir do artigo 105 do Regimento Interno (1988-2017)**

---

Fábio Vasconcellos  
Brenda Cunha  
João Carabetta

## Introdução

A literatura especializada tem apontado uma mudança no padrão da produção de leis no Brasil, sobretudo aquelas apreciadas no âmbito do Congresso Nacional. Entre a primeira década pós-redemocratização e meados dos anos 2000, as proposições transformadas em normas jurídicas pelo Legislativo foram predominantemente de autoria do Poder Executivo. Desde 2005, contudo, o Congresso passou a exercer uma maior dominância, desempenhando um papel mais proativo na apresentação e aprovação de leis que regulam a sociedade brasileira (ALMEIDA, 2014).<sup>1</sup>

Nesse novo contexto, a contribuição do Congresso brasileiro na definição do ordenamento jurídico do país ocorreria não apenas em termos quantitativos, mas também em razão da abrangência e impacto das leis de sua iniciativa (RICCI & LEMOS, 2004; GOMES, 2012). No período entre 2008 e 2013, portanto, já dentro do contexto de maior dominância do Poder Legislativo, a Câmara dos Deputados propôs e aprovou leis que instituíram, por exemplo, o “Sistema Nacional de Controle de Medicamentos” (11.903/09), a “Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (12.187/09), a “Política Nacional de Mobilidade Urbana” (12.587/12) ou ainda o “Estatuto da Juventude e o Sistema Nacional de Juventude” (12.852/13).

Uma análise do processo de tramitação dessas proposições sugere, contudo, que o papel mais proativo do Congresso, na verdade, é apenas o ponto de chegada de um longo e complexo modelo de apreciação, discussão e conclusão de proposições entre os ciclos legislativos, isto é, entre períodos de quatro anos. A lei do Sistema de Controle de Medicamentos, por exemplo, é fruto do Projeto de Lei 6672, apresentado em maio de 2002. Após passar pela Mesa Diretora, o PL foi para a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, por onde tramitou até dezembro daquele ano. A proposta foi arquivada em janeiro de 2003, com base no artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que determina essa ação ao fim de cada legislatura. Em março de 2003, foi pedido o seu desarquivamento também com base no RIDC, e

1 Como é possível notar, “ativismo congressional” não se confunde com uma ação deliberada para atuar no lugar de outros poderes, tal qual a ideia de “ativismo judicial”, que consiste no interesse do Poder Judicial em atuar como legislador ou mesmo assumindo funções de outros poderes, como define (RAMOS, 2010).

sua aprovação só ocorreu em janeiro de 2009, portanto, sete anos após iniciar a tramitação.<sup>2</sup>

A lei que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana é um caso ainda mais emblemático. O PL 694 foi proposto em 1995, mas como não teve uma finalização dentro da legislatura, foi arquivado. Na abertura dos trabalhos do Congresso em 1999 foi desarquivado. Em 2003, voltou a ser arquivado e novamente desarquivado. Esse mesmo procedimento ocorreria em 2007. Após ser apresentado, o PL que originou a Política de Mobilidade Urbana tramitou, portanto, por três legislaturas, com discussões, análises e votações, e só virou lei 17 anos depois.

A despeito da complexidade de algumas normas ou mesmo do grau de divergência política que elas podem suscitar – aspectos que induzem a um maior tempo no Legislativo –, o exame da tramitação dessas proposições demonstra que pode haver outros fatores igualmente relevantes para entendermos o atual estado de produção legal do país. Os atos que envolvem a produção dessas leis, embora sejam orientados fundamentalmente por razões de natureza política, estão submetidos às formalidades constitucionais e regimentais que organizam o processo legislativo e definem os limites de ação de seus atores. Fatores de ordem estrutural, tais como a disponibilidade de recursos humanos, recursos técnicos, tempo e o volume de proposições a serem examinadas também definem seus parâmetros de atuação.

Tomemos a relação entre os ciclos legislativos na Câmara dos Deputados. A cada quatro anos uma nova rodada de produção de normas se instaura, seja com novas ou antigas proposições, obrigando o legislador a fazer escolhas, dado os limites estrutural e temporal ao qual está submetido. Mas a maneira pela qual as proposições podem ser recuperadas ou mesmo mantidas na agenda do legislativo, sucessivamente, decorre não apenas do interesse político dos seus autores. Todo processo de produção de normas da Câmara, quando visto historicamente, isto é, segundo os ciclos legislativos de quatro anos, é orientado pelas regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em especial no seu artigo 105.

2 A tramitação do PL 4529/2004, que instituiu o Estatuto de Juventude, também não foi diferente. O Projeto de Lei foi apresentado em 2004, passou também pelo processo de arquivamento e desarquivamento, e somente nove anos depois foi aprovado.

O artigo 105 determina o arquivamento de todas as proposições que não tiveram a sua análise concluída ao fim de uma legislatura. Contudo, ele também prevê, no início da legislatura seguinte, a possibilidade de desarquivamentos daquelas que seus autores demonstrarem interesse. O artigo estabelece ainda casos excepcionais de proposições que não poderão ser arquivadas ao fim das legislaturas antes da sua tramitação em definitivo. O estoque inicial de proposições a cada legislatura, portanto, é diretamente afetada pela aplicação do artigo 105 do RICD, e é este estoque que condiciona o ritmo e os padrões dos trabalhos no Legislativo ao longo do tempo.

## Objetivos

Essa breve descrição do quadro atual da produção legal do Congresso Nacional demonstra que, enquanto a análise da dominância preocupa-se em identificar o grau com que o Legislativo tem uma maior participação na aprovação de leis de sua autoria em relação ao Poder Executivo, aspecto sem dúvida relevante, o estudo das especificidades do processo legislativo dá um passo atrás. Ao direcionar o olhar para as dinâmicas entre os ciclos legislativos, podemos identificar não apenas os fatores que contribuem para esse novo quadro institucional, como também apontar outras questões igualmente relevantes produzidas a partir da configuração estabelecida nos últimos anos.

Nessa perspectiva, o propósito deste trabalho é examinar a hipótese de que, para atingir esse novo padrão de produção legal, a Câmara dos Deputados tem se beneficiado de um instrumento do seu regimento interno que permite dilatar os prazos de tramitação dos seus projetos de lei, em função do volume crescente de trabalho acumulado a cada legislatura. Para enfrentar a limitação temporal de quatro anos, portanto, temos visto a institucionalização de uma legislatura virtual, que permite que as proposições possam tramitar em diferentes legislaturas até cumprirem o seu ciclo de discussão, análise e, finalmente, votação.

Como será discutido, mais detalhadamente, essa hipótese está associada à aplicação do artigo 105 do RICD – que autoriza que as proposições sejam não apenas desarquivadas, como mantidas em tramitação, diminuindo

do a quantidade de ações na Câmara para que elas sejam votadas -, bem como a um trabalho mais intenso das comissões no sentido de agilizar a tramitação dos PLs a cada legislatura. A possibilidade de desarquivamento e a continuidade do status de tramitação de algumas proposições entre as legislaturas têm resultado em um maior número de proposições de autoria dos deputados que chegam ao estágio final de tramitação, podendo ser transformadas em uma norma jurídica.

Nesse quadro, embora o legislativo tenha assumido um papel mais proativo na produção e aprovação de leis da sua autoria, os dados demonstram que temos modificado o ordenamento jurídico com base em projetos sugeridos em legislaturas passadas. Em outras palavras, o atual estado de dominância do legislativo, ao que tudo indica, está associado à institucionalização de um modelo centrado na aprovação de leis que tramitam cada vez mais em um tempo superior a quatro anos. A despeito das diferentes questões que esse achado pode suscitar talvez seja de grande interesse para o desenvolvimento de futuras pesquisas avaliar, por exemplo, como a ausência de normas, em função do longo processo de tramitação no legislativo, tem criado incentivos para que o Judiciário, uma vez demandado, passe a regular temas e assuntos pendentes na sociedade.

O presente capítulo está dividido da seguinte forma: na primeira seção, fazemos uma breve revisão dos estudos que analisaram a produção legislativa do Congresso Nacional, procurando mapear aspectos teóricos e empíricos utilizados nas pesquisas. A segunda seção discute a metodologia aplicada neste estudo, que foca exclusivamente na análise da tramitação de Projetos de Lei de autoria da Câmara dos Deputados. Na terceira seção, passamos à análise histórica dos dados, sinalizando quando ocorreu e se consolidou a mudança para o atual estado da produção legislativa do país. A partir disso, verificamos as variações dos fluxos de entrada e saída dos projetos de lei ao longo das legislaturas, identificando as dinâmicas relacionadas entre os ciclos legislativos e que podem ser explicadas pela aplicação do RICD. Por fim, apresentamos os efeitos decorrentes do acúmulo de proposições sobre o padrão de produção legal da Câmara dos Deputados.

## 1. Estudos sobre a produção legislativa federal

O desenho institucional inaugurado no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988<sup>3</sup> foi acompanhado por um intenso debate acerca da sua capacidade de assegurar a governabilidade e a estabilidade democrática no país. Para Abranches (1988), ao proporcionar inúmeros pontos de veto, a fragmentação do sistema partidário e a coexistência de interesses irreconciliáveis, nosso modelo tenderia à paralisia decisória e à instabilidade institucional. Contudo, ao longo da década de 1990, observou-se a consolidação de um sistema político estável, a formação de governos de coalizão e a aprovação de importantes pautas do Executivo no Congresso, incluindo propostas que exigiam maiorias absolutas.

Nesse quadro, uma série de estudos procurou compreender como se dava a interação entre Legislativo e Executivo no processo de produção de leis no país. As elevadas taxas de sucesso do Executivo em um grande volume de Medidas Provisórias aprovadas, além de uma intensa aprovação de emendas parlamentares sobre as proposições de autoria do presidente da República caracterizaram um padrão de dominância do Executivo (FIGUEIREDO & LIMONGI, 2001). Embora o cenário acima fosse interpretado como uma demonstração da abdicação tácita do Congresso de suas funções legislativas (PESSANHA, 2000; MONTEIRO, 2000), para Figueiredo e Limongi e outros autores adeptos da tese da delegação, haveria, na verdade, uma dinâmica de cooperação entre os poderes.<sup>4</sup>

A despeito de não ter havido mudança relevante nas principais características do nosso sistema político, a partir de meados dos anos 2000, novos estudos apontaram uma mudança substancial no cenário que caracterizou a década de 1990, indicando o atual protagonismo do Congresso. Durante a transição entre esses dois períodos, as leis propostas pelos presidentes passaram a perder espaço entre aquelas apresentadas pelos

3 O desenho institucional brasileiro combina o sistema de separação de poderes com sistema presidencialista, sistema proporcional de lista aberta, bicameralismo, multipartidarismo e federalismo.

4 Ao delegar parte de suas funções ao Executivo, o Congresso poderia, por exemplo, se beneficiar dos recursos de agenda do presidente para dar celeridade a matérias de seu interesse, utilizar um maior tempo para dar atenção às suas bases eleitorais, etc. Dessa forma, embora os poderes de agenda garantissem ao presidente e às suas lideranças o controle da pauta do Plenário, como as votações são regidas pelo princípio majoritário, o Legislativo teria poderes para bloquear as ações do Executivo e dar a palavra final sobre as decisões.

parlamentares, até o ponto de o Legislativo reverter a dominância a favor do Congresso Nacional (ALMEIDA, 2017).

Segundo Gomes (2012), entre os anos 1999 e 2006, o Legislativo foi autor de 66,7% das Emendas Constitucionais, com destaque para a produção originada no Senado. No caso dos Projetos de Lei, o Legislativo foi o autor mais prevalente, em 59,2% dos casos, com destaque para a atuação da Câmara na área social. Almeida (2015), por sua vez, demonstra que, entre os períodos de 1991-2002 e 2011-2014, o volume de leis não orçamentárias aprovadas de autoria do Executivo diminuiu de 69% para 32%, enquanto as leis de iniciativa parlamentar aumentaram de 23% para 54%. Para Almeida, a explicação para essa mudança não estaria apenas na redução das propostas de autoria do Executivo – cuja média anual, entre 1995-2002 e 2007-2014, diminuiu moderadamente, de 64,6 para 50,4 –, mas na forte elevação da quantidade de leis originadas no Congresso, que subiu de 38,4 para 80,9.<sup>5</sup>

Nas últimas décadas, a abrangência das leis aprovadas no Congresso Nacional também ensejou outras pesquisas, com conclusões que indicaram mudanças significativas no quadro de produção de normas do país. Enquanto alguns estudos demonstraram que o nível de abrangência tinha relação com a conexão eleitoral ou interação de fatores institucionais, sugerindo que os legisladores teriam incentivos para atuar de forma mais paroquial (AMORIM NETO & SANTOS, 2003), outras pesquisas indicaram haver uma predominância de políticas de amplo alcance nacional e impacto na sociedade (FREITAS, 2016; ALMEIDA, 2014, 2015, 2017; GOMES, 2012).<sup>6</sup>

Almeida (2015) identificou, por exemplo, um aumento de 51% das leis de natureza regulatória difusa no Congresso Nacional. Nessa mesma direção, Gomes (2012) verificou que a produção legislativa de cunho local ou de baixo impacto político, tais como homenagens e de natureza simbólica, representa pequena porcentagem do total das leis aprovadas de autoria dos parlamentares. Além disso, a maior parte da produção nas áreas econômica,

5 Freitas (2016) destaca que mesmo as Medidas Provisórias – vistas como expressão exclusiva da vontade do presidente e como instrumento utilizado para impor a sua vontade ao Legislativo –, são objeto de contribuição expressiva do Legislativo, sendo este responsável por 40% do texto das leis geradas por esse tipo de projeto.

6 De acordo com as teses distributivistas, a atuação parlamentar sofreria influência da conexão eleitoral; enquanto, segundo a hipótese do Modelo do Segredo Ineficiente, desenvolvido por Shugart e Carey (1992), o comportamento particularista dos legisladores seria consequência da interação de um Executivo dotado de amplos poderes e de líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre suas bancadas.



social e administrativa pertence aos congressistas, ao passo que somente as leis político-institucionais têm a predominância do Executivo.

Os estudos sobre a produção legislativa, portanto, demonstram que o Congresso Nacional assume papel mais ativo na produção de normas e a sua causa seria o aumento expressivo de proposições aprovadas de autoria dos congressistas. Embora possa ser comprovado por farto conjunto de dados, esse novo quadro precisa ser interpretado também à luz das dinâmicas internas do processo legislativo. A cada ciclo de uma legislatura, os congressistas precisam apresentar, apreciar e concluir a tramitação das proposições em um tempo fixo de quatro anos. Essa limitação temporal sugere que, quanto maior o volume de proposições, maior a probabilidade de haver “gargalo do plenário” (Koß, 2015), ou seja, de atrasar o andamento ou a conclusão das tramitações.

Essa relação, portanto, demonstra que a análise sobre o papel mais proativo do Congresso Nacional na produção de leis precisa ser vista também segundo os fluxos de entradas e saídas de proposições entre os ciclos legislativos, que tanto orientam o que fazer, como também o que não fazer com as proposições que não tiveram a sua tramitação concluída. Em outras palavras, é preciso verificar se o atual estado de produção legal do Congresso, caracterizado pela maior dominância do legislativo, é fruto de uma maior capacidade desse poder de concluir a tramitação das proposições de sua própria autoria segundo a limitação de tempo do ciclo legislativo, ou se outros fatores, no caso, o uso de regras institucionais ou mesmo mais produtividade tem orientado o funcionamento do legislativo contribuindo para esse novo quadro.

## 2. Ciclo legislativo e o Artigo 105 do Regimento Interno da Câmara

De uma maneira geral, pode-se dizer que a produção legal na Câmara dos Deputados é afetada por dois parâmetros gerais. Um deles refere-se ao número de 513 deputados eleitos para propor, examinar e votar proposições. O outro diz respeito ao período do ciclo legislativo, isto é, ao intersício de tempo entre o início e o fim de cada legislatura. Este é o momento no qual os parlamentares podem apresentar, discutir e concluir o exame das proposições oriundas do Parlamento, bem como aquelas sugeridas por outros poderes ou agentes políticos. Desde 1988, esses dois parâmetros têm se mantido estáveis, sem qualquer alteração no período.

O efeito dessas duas características do modelo de produção legal do país é direto. O ciclo legislativo de quatro anos impõe à Câmara dos Deputados trabalhar para propor, discutir e examinar propostas num intervalo inflexível de tempo. Em tese, não é possível estender o prazo da legislatura para concluir proposições que não tiveram tempo de serem analisadas. O outro parâmetro, isto é, o número de deputados, tem correlação com a quantidade de proposições que dão entrada a cada ciclo legislativo. Os congressistas, ou pelo menos boa parte deles, procuram apresentar propostas, seja para atender interesses da sua base política, partidária, seja por acreditarem na necessidade de regular diferentes assuntos da sociedade.

Adicione-se a essa característica essencial da atividade parlamentar o fato de não existir qualquer impedimento legal que limite o número de proposições que cada deputado pode sugerir. O modelo de produção de normas, portanto, é formado por um tempo legislativo fixo e uma liberdade para que os congressistas possam apresentar quantas propostas considerarem necessárias. Dessa relação, temos que o aumento na quantidade de medidas sugeridas implica uma maior demanda por apreciações, discussões, despachos e votações no interior da Câmara. Em outras palavras, o volume de propostas torna mais escasso o tempo de finalização das proposições, isto é, da conclusão da sua tramitação dentro de uma legislatura, seja qual for o resultado de sua deliberação.

Na impossibilidade de apreciar e votar tudo o que é apresentado, a Câmara precisa recorrer a um dispositivo que oriente o que fazer a cada fim de legislatura. Esse dispositivo está expresso no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). O artigo 105 do RICD é um importante instrumento para dar mais racionalidade ao processo de produção de leis entre os ciclos legislativos. Ele limita o número de proposições que transitam entre as legislaturas, como cria condições para que as legislaturas possam finalizar a tramitação das proposições. Em outras palavras, o artigo 105 não impede, mas evita que ocorra um maior congestionamento de projetos de lei a serem analisados pelos congressistas, logo, que o esforço para concluir o processo de tramitação seja ainda maior no ciclo seguinte. Como veremos, a aplicação desse dispositivo do RICD tem contribuído para a institucionalização do atual processo de produção de normas da Câmara desde 1988.

Pelo artigo 105, todas as proposições que não tiveram a sua tramitação concluída na legislatura deverão ser arquivadas ao fim de uma legislatura. O dispositivo, contudo, prevê exceções, isto é, casos que não serão arquivados e continuarão tramitando entre as legislaturas. Para estabelecer as exceções, o artigo 105 utiliza dois critérios: o “estágio da tramitação” e a “autoria da proposição”. Com base nesses critérios, não serão arquivadas as proposições apresentadas por deputados que já receberam parecer favorável de todas as comissões ou já foram aprovadas em primeiro turno, segundo turno ou turno único.

Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as:

- I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões;
- II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno;
- III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias;
- IV - de iniciativa popular;
- V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República.

Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava.

No segundo grupo das exceções, isto é, dos não arquivados, estão todas aquelas proposições de autoria de outros poderes ou de iniciativa popular, independentemente do seu estágio de tramitação na Câmara. Nesse caso, o legislador, ao discriminar o artigo 105, deu peso maior à autoria de proposições de agentes externos do Legislativo, uma vez que impede que eles sejam arquivados mesmo quando em estágio inicial de tramitação.

Por outro lado, ao tratar das proposições apresentadas pelos deputados, a RICD buscou o critério “estágio de tramitação” para determinar ou não o seu arquivamento entre as legislaturas. Esse critério tem um efeito di-

reto sobre a produção da Câmara porque os PLs de autoria dos deputados que não podem ser arquivados chegam à legislatura seguinte com menos etapas de tramitação para serem cumpridas.

O estoque inicial de proposições da Câmara é influenciado por outro trecho do artigo 105. Embora determine o arquivamento das proposições que não atendam aos critérios de exceção, o parágrafo único do artigo autoriza o seu desarquivamento na legislatura seguinte, desde que solicitado pelo autor ou autores da proposta. O critério utilizado no parágrafo sugere que o legislador procurou orientar essa escolha pela ideia de continuidade da representação política. Se um deputado é reeleito, ele poderá requisitar o desarquivamento da sua proposição, procurando, dessa forma, manter em tramitação temas e assuntos de interesse do seu grupo ou base política.

Essa é uma orientação importante porque, uma vez desarquivado, o PL segue a sua tramitação no estágio que parou na legislatura passada. Portanto, desarquivar uma proposição é estrategicamente interessante para o deputado, já que o PL pode, enfim, concluir a sua tramitação ou entrar, ao final da legislatura, no rol de exceções que o impedem de ser arquivado novamente mesmo que o seu autor não tenha sido reeleito.

## 2.1 - Definição das variáveis de análise

Como o tempo de apresentação, discussão e votação das proposições é fixo, e existe um dispositivo que orienta a transição entre os ciclos legislativos, o primeiro passo para compreender esse processo é mapear o fluxo dos projetos de lei que entram e saem da Câmara dos Deputados a cada período de quatro anos.<sup>7</sup> Para isso, elaboramos variáveis de análise definidas segundo os parâmetros do artigo 105 do RICD. As categorias do fluxo de proposições, que compreende a entrada e saída em cada legislatura, estão descritas nas Tabelas 1 e 2.

<sup>7</sup> Para isso, é preciso ter informações sobre todo o processo de tramitação das proposições dentro das casas, Câmara e Senado. Atualmente, tanto a Câmara dos Deputados, quanto o Senado Federal, dão acesso a dados referentes às proposições que tramitaram na casa (CERDEIRA et al, 2018). Os dados apresentam, para cada proposição, os despachos das movimentações, a data da movimentação, o órgão que a proposição se encontrava e o autor da proposição. Note, porém, que a informação do despacho está em linguagem natural, o que aumenta a complexidade da classificação da situação da proposição. A partir dela é possível traçar as movimentações de cada proposição nas legislaturas e, assim, entender o comportamento agregado delas.

No fluxo de entradas, observamos as seguintes categorias: apresentadas, desarquivadas, exceção de deputados, exceção de outros poderes e apensadas.<sup>8</sup> As apresentadas representam os PLs propostos pelos deputados dentro da legislatura, enquanto as desarquivadas são aquelas que são recuperadas da legislatura anterior. A exceção de outros poderes são os PLs apresentados por outros poderes em legislaturas passadas e que, portanto, não são arquivadas entre os ciclos legislativos até a conclusão da sua apreciação. Finalmente, as apensadas são as categorias de PLs que tratam de proposições que já tramitam no legislativo. Em função disso, elas são apensadas aos projetos de lei já existentes.

No fluxo de saídas, as variáveis de análise foram os PLs classificados como: finalizados, arquivados, exceção de deputados e exceção de outros poderes. As finalizadas correspondem às proposições que tiveram sua tramitação encerrada definitivamente, seja por rejeição, retirada, prejudicialidade, aprovada na Câmara ou arquivada segundo outros artigos do RICD. Essa categoria representa o fim da tramitação sobre aquela proposição, independentemente do momento da tramitação que ela se encontra. Já os arquivados são aqueles que não tiveram a sua tramitação concluída, mesmo sem votação final e que, portanto, devem ser arquivados ao fim da legislatura por força do RICD.

**Tabela 1. Categorias e informações sobre as entradas dos PLs**

| ENTRADA (L)   |  |                        |                       |
|---------------|--|------------------------|-----------------------|
| Nome          | Descrição  | Regulado pelo Art. 105 | Período de atuação    |
| Apresentados  | Início da tramitação;<br>Não foi apensada.   | Não                    | Toda a legislatura    |
| Desarquivados | Tramitou na legislatura L-1 e foi arquivada pelo Art. 105;<br>Tramitou na legislatura L. | Sim                    | Início da legislatura |

<sup>8</sup> As apensadas foram escolhidas como categoria, pois são proposições que tramitam conjuntamente com outra que já estava na casa. Além disso, sua tramitação não consta nos dados até que ela seja desapensada ou que a tramitação seja concluída.

| ENTRADA (L)               |  |                        |                       |
|---------------------------|--|------------------------|-----------------------|
| Nome                      | Descrição  | Regulado pelo Art. 105 | Período de atuação    |
| Exceção de Deputados      | Tramitou na legislatura $L-1$ ;<br>Na legislatura $L$ não teve um despacho de arquivamento pelo Art. 105;<br>Tramitou na legislatura $L$<br>Tem autoria de deputado.       | Sim                    | Início da legislatura |
| Exceção de Outros Poderes | Tramitou na legislatura $L$ ;<br>Na legislatura $i$ não teve um despacho de arquivamento pelo Art. 105;<br>Tramitou na legislatura $L+i$ ;<br>Não tem autoria de deputado. | Sim                    | Início da legislatura |
| Apensados                 | Foi apresentada na legislatura $L$ ;<br>Foi apensada na legislatura $L$ .  | Não                    | Toda a legislatura    |

Nota: Na tabela,  $L$  representa uma legislatura, sendo  $L-1$  a legislatura anterior.

**Tabela 2. Categorias e informações sobre as saídas dos PLs.**

| SAÍDA (L)                 |  |                        |                       |
|---------------------------|--|------------------------|-----------------------|
| Nome                      | Descrição  | Regulado pelo Art. 105 | Período de atuação    |
| Finalizados               | Tramitou na legislatura $L$ ;<br>Não tramitou nas legislaturas $L+1, \dots, L+n$ ;<br>Tem despacho na legislatura $L$ de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Retirada;</li> <li>• Transformada em Norma Jurídica;</li> <li>• Arquivada, exceto pelo Art. 105;</li> <li>• Remessa ao Senado ou à Sanção Presidencial;</li> <li>• Prejudicada</li> </ul> | Não                    | Toda a legislatura    |
| Arquivados                | Na legislatura $i$ teve um despacho de arquivamento pelo Art. 105.   | Sim                    | Início da legislatura |
| Exceção de Deputados      | Tramitou na legislatura $L$ ;<br>Na legislatura $i$ não teve um despacho de arquivamento pelo Art. 105;<br>Tramitou na legislatura $L+i$ ;<br>Tem autoria de deputado.   | Sim                    | Início da legislatura |
| Exceção de Outros Poderes | Tramitou na legislatura $L$ ;<br>Na legislatura $L$ não teve um despacho de arquivamento pelo Art. 105;<br>Tramitou na legislatura $L+i$ ;<br>Não tem autoria de deputado.   | Sim                    | Início da legislatura |

Nota: Na tabela,  $L$  representa uma legislatura, sendo  $L-1$  a legislatura anterior.

De forma a ilustrar essas categorias e o momento em que elas são recuperadas na base de dados, construímos dois diagramas abaixo para representar as entradas e saídas de PLs numa legislatura L, respectivamente. As imagens mostram o comportamento de cada categoria na legislatura, segundo os critérios descritos na tabela anterior e utilizados como referência para a captura e identificação dos PLs. A categoria de entrada de exceções, por exemplo, contém os PLs que tramitaram na legislatura L-1 e continuaram tramitando na legislatura L, enquanto a categoria desarquivado contém os PLs que foram arquivados na legislatura L-1 e voltaram a tramitar na legislatura L, após os 180 dias para desarquivamento no início de uma legislatura determinados no RICD.

**Figura 01: Diagrama das categorias de entrada de PLs**

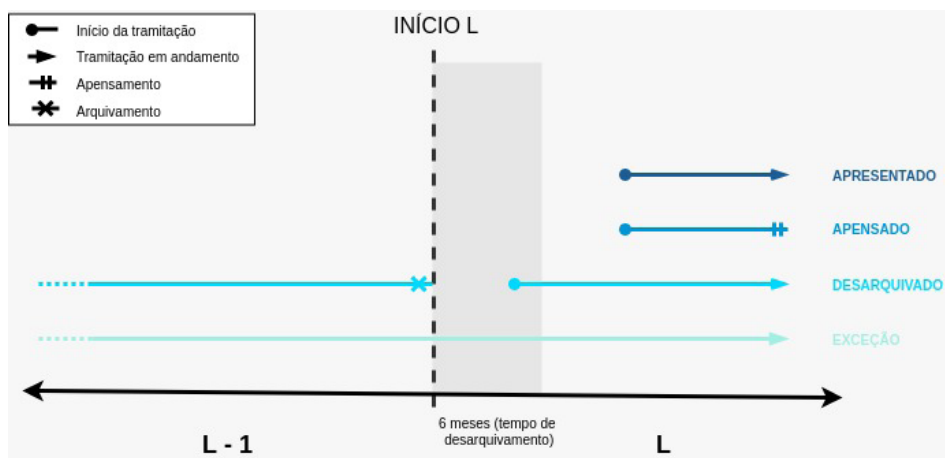
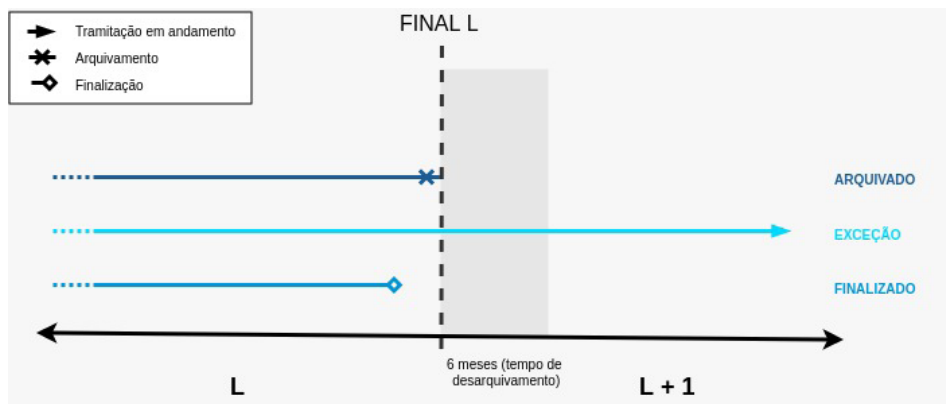


Figura 02: Diagrama das categorias de saída de PLs



Por fim, vale ressaltar que todas as categorias listadas nas Tabelas 1 e 2 estão sujeitas a erros relativos à mineração dos dados e da base de dados disponibilizada pela Câmara dos Deputados. O tratamento dos dados utilizou metodologias de processamento de linguagem natural que não têm precisão absoluta. Isso porque a redação dos despachos dos PLs pode conter erros de ortografia, variação temporal e grande variabilidade quando trata de um mesmo movimento da proposição. A estimação do erro tem custos porque também envolve trabalho de categorização manual de uma amostra dos despachos. Portanto, as quantidades utilizadas na análise a seguir apresentam algum grau de imprecisão, o que implica que a sua interpretação precisa considerar essa limitação dos dados.

### 3. Análise dos dados

Nesta seção, passamos a analisar os dados da produção da Câmara dos Deputados no período de 1988 a 2015, focando especificamente em projetos de lei transformados em Lei Ordinária. Apontamos, inicialmente, o momento em que ocorre e se consolida a mudança no quadro de dominância da produção legislativa, conforme outros autores já identificaram. Para compreender como se deu essa mudança, focamos, na sequência, na análise



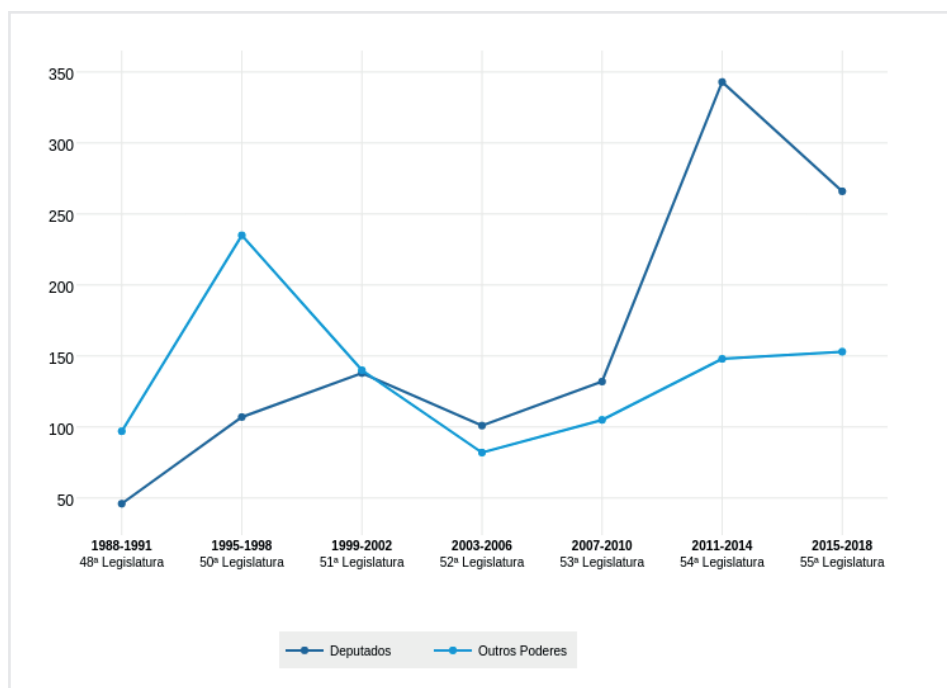
se do processo legislativo, verificando as variações dos fluxos de entrada e saída dos PLs desde 1988, considerando todas as categorias do artigo 105 do RICD que orientam a relação entre os ciclos legislativos.

Em seguida, passamos a investigar as normas transformadas em lei, também controladas pelas categorias do artigo 105. Como será demonstrado, esse artigo tem permitido que a Câmara dos Deputados crie uma legislatura virtual, na qual as proposições dos deputados possam, enfim, cumprir a sua tramitação até o estágio final de votação. Além da aplicação do dispositivo do RICD, o padrão de produção de leis da Câmara só foi possível também em função de um maior esforço das comissões em dar seguimento às tramitações.

### 3.1 - Por dentro do processo legislativo da Câmara dos Deputados

A mudança no padrão da produção de leis na Câmara dos Deputados, com o papel mais proativo do legislativo, pode ser acompanhada no gráfico da **Figura 01**, no qual observamos o volume e a autoria dos projetos de lei aprovados entre as 48<sup>a</sup> à 54<sup>a</sup> legislaturas (1988 e 2015). Os PLs de autoria dos deputados estão representados pela linha azul-escuro, enquanto os projetos de lei de outros autores – Poder Executivo, iniciativa popular, entre outros – estão representados na linha azul-claro.

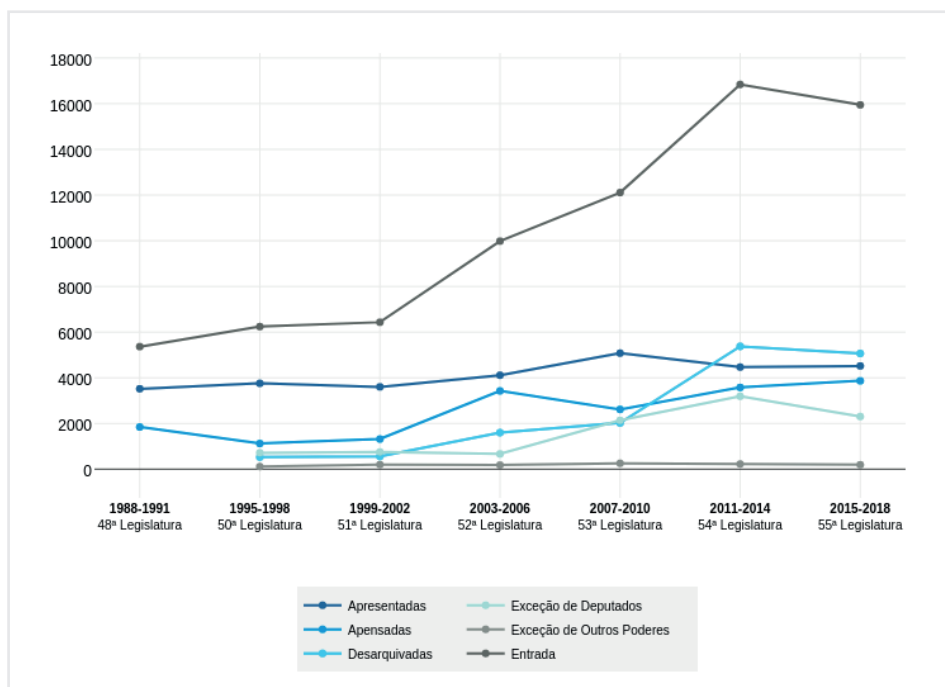
Figura 01: Autores de PLs aprovados entre legislaturas



De acordo com a **Figura 01**, os projetos de lei aprovados de autoria dos deputados ultrapassam os aprovados pelos demais autores a partir da 52ª legislatura. A dominância da Câmara é ampliada na 53ª legislatura, consolidando-se na 54ª. Do início ao final da série, a aprovação de seus PLs alcança um crescimento de 245%. O volume de PLs convertidos em leis, como já observado no início deste estudo, contudo, é apenas o ponto de chegada do atual estado de produção legal da Câmara. Interessa analisar aqui os fluxos de entrada e saída de proposições entre os ciclos legislativos, antes de discutirmos mais detalhadamente as categorias dos PLs aprovados pela Câmara segundo a classificação do artigo 105 do RICD. Em outros termos, o objetivo era entender o que exatamente ocorreu no processo legislativo entre os ciclos de quatro anos para que fosse possível a conformação do atual quadro e, mais especificamente, quais têm sido as suas consequências.

O primeiro dado a ser examinado é o volume total de PLs que tramitam na Câmara dos Deputados a cada legislatura. Entre 1988 e 2017, tivemos sete legislaturas, que poderiam ser divididas, segundo a quantidade de projetos na Câmara, da seguinte forma. Na primeira, que vai de 1991 a 1998, o total de PLs em tramitação girou em torno de cinco mil a seis mil. A partir da 51ª Legislatura (1999-2002), esse patamar passa para nove mil. Na legislatura seguinte (2003-2006), a Câmara atinge um volume de mais de 12 mil propostas em tramitação. Nas 53ª e 54ª legislaturas, que compreendem os períodos de 2007-2011 e 2011-2015, a quantidade de PLs chega a mais de 15 mil.

**Figura 02: Entradas dos PLs entre as legislaturas**

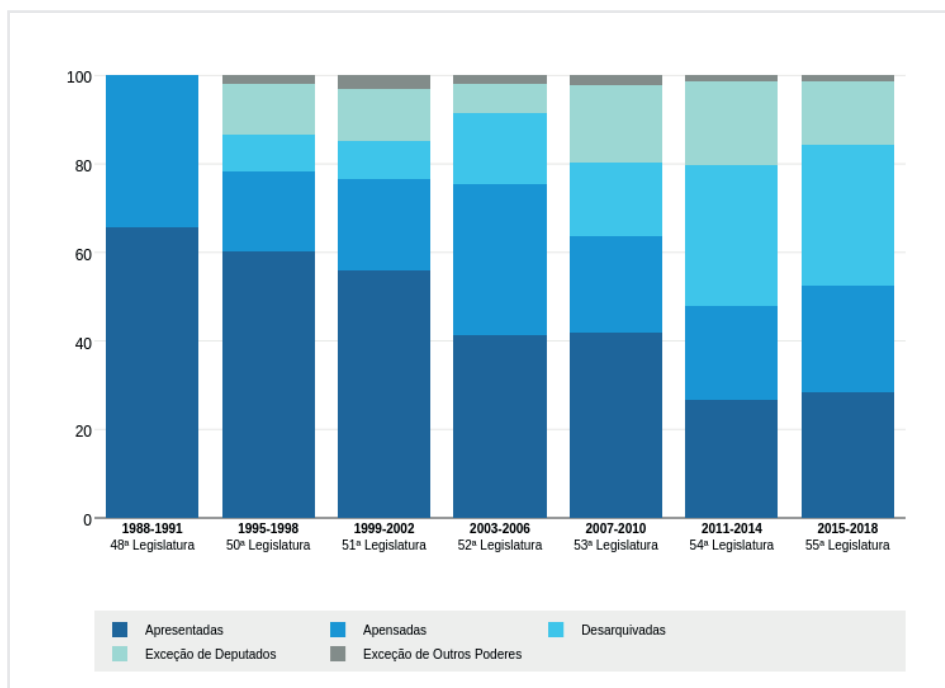


Como podemos verificar na **Figura 02**, o total de projetos de lei em tramitação a cada legislatura na Câmara apresenta tendência de alta desde o fim da década de 1980. Entre a 48ª e a 54ª legislaturas o aumento de PLs em tramitação foi de 297%, saindo de 5.364 para a 15.949 no período. Esse é um dado importante quando estamos interessados em compreender as dinâmicas do processo de tramitação entre os ciclos legislativos. O total de PLs sugere um maior volume de trabalho para análise, discussões e votações, logo com maiores chances de que menos proposições tenham a sua tramitação concluída dentro do período de uma legislatura.

O aumento no total de proposições, conforme verificamos também na **Figura 02**, ocorreu, sobretudo, em razão dos PLs desarquivados e dos classificados como exceção de deputados, ambos segundo a orientação do artigo 105 do RICD. No primeiro caso, a variação de PLs desarquivados no período foi de 855%, chegando ao fim da série a cinco mil casos. Os projetos de lei da categoria exceção dos deputados, isto é, que já tinham recebido pareceres das comissões ou sido votados em primeiro turno na legislatura anterior, tiveram crescimento de 221%, partindo de pouco mais de 716 para mais de 2,3 mil. A entrada de novos PLs, isto é, apresentado dentro da própria legislatura, tiveram uma variação muito menor. Embora parta de um patamar relativamente alto de 3,5 mil PLs no início da série para cerca de 4,5 mil, sua variação foi de apenas 28%.

No caso dos PLs desarquivados, a **Figura 03** revela que o seu aumento expressivo mudou a distribuição das proposições no quadro geral da Câmara. Conforme podemos observar no gráfico abaixo, a participação dos PLs desarquivados em relação ao total em tramitação em cada legislatura passou de 8,5% (49ª legislatura) para 32% (54ª legislatura). A participação dos PLs exceção dos deputados que, vale relembrar, são oriundos de legislaturas passadas, também cresce ao longo da série. Parte de pouco mais de 11% em 2007 e vai a 18,9% em 2011; entre 2011-2015, se estabiliza em torno dos 14%. Somadas, essas duas categorias representavam pouco mais de 19% dos PLs em tramitação no início da série, alcançando 46% ao seu final.

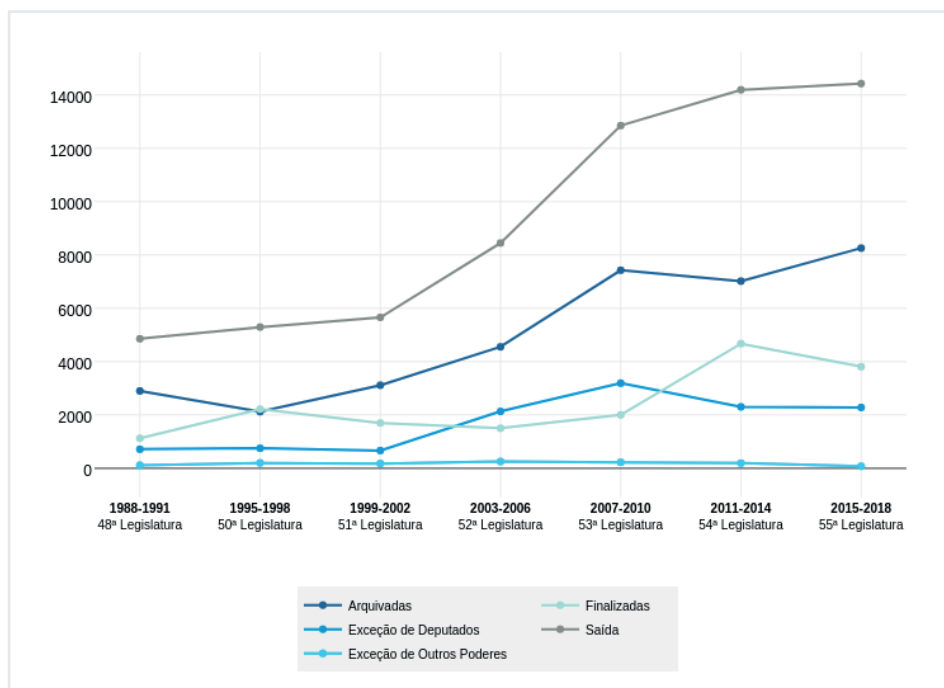
**Figura 03: Entradas dos PLs entre as legislaturas (%)**



Essa maior participação de PLs oriundas de outras legislaturas e, em especial, de autoria dos deputados, demonstra que a tramitação dos projetos de lei tem se expandido no tempo para além do ciclo de uma legislatura. Isso só foi possível em razão da aplicação do artigo 105 do RICD que orienta essa destinação para os PLs cujos autores têm interesse em desarquivar na legislatura seguinte, como para aqueles que já tiveram pareceres das comissões ou foram votados em primeiro turno.

A análise do ritmo e da tendência de produção do legislativo precisa ser feita também observando o fluxo de saída, ou seja, o total de PLs e suas classificações segundo o artigo 105 a cada fim de legislatura. Na **Figura 04**, nota-se que a maior parte das saídas está na categoria arquivada, ou seja, como não teve a sua tramitação concluída dentro do ciclo legislativo, os PLs são arquivados por força do artigo 105 do RICD. Esse é um indicativo importante do impacto do total de proposições que passaram a tramitar a cada legislatura, tornando mais escasso o tempo para apreciação e votação das proposições.

**Figura 04: Saídas dos PLs entre as legislaturas**

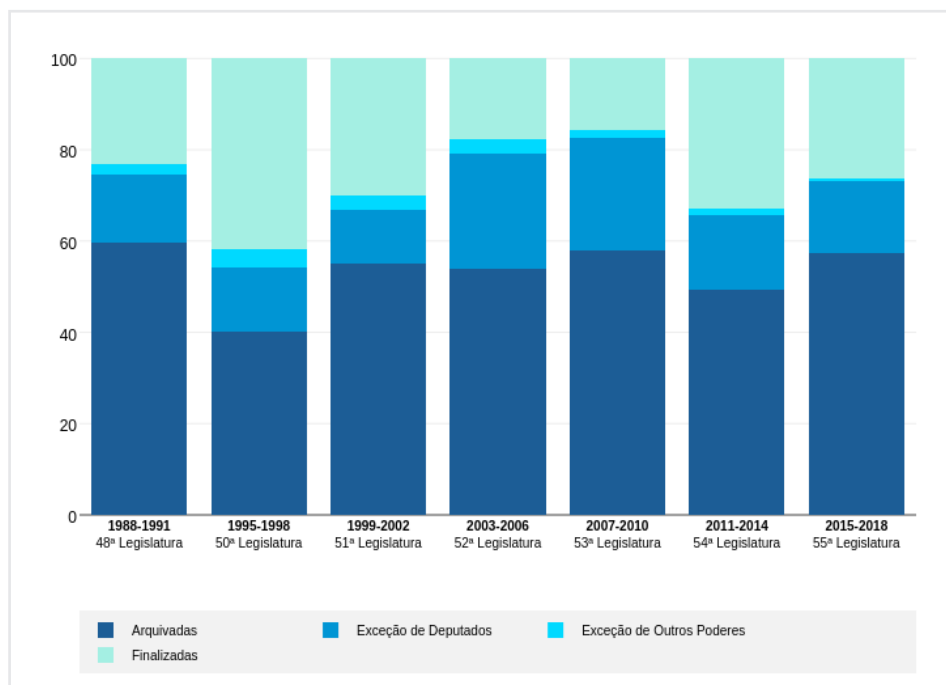


Entre o início da série e a última legislatura considerada no estudo, a variação dos arquivamentos foi de 184%, saindo de 2,9 mil casos para mais de 8,2 mil entre 2011-2015. A variação indica que a ampliação de PLs em tramitação a cada legislatura, como vimos anteriormente, tem produzido igualmente um aumento expressivo de arquivamentos, em razão das dificuldades de finalização das tramitações. Inversamente, essa relação explica os seguidos desarquivamentos nas legislaturas posteriores.

Apesar da tendência de alta de arquivamentos, podemos observar nas **Figuras 04 e 05** um aumento nas finalizações, ou seja, PLs que tiveram a sua tramitação concluída por diversas razões, como retirada, transformada em norma jurídica, arquivada (exceto pelo art. 105), remessa ao Senado ou à sanção Presidencial ou ainda prejudicada. As finalizações passaram de 1.125 para 3.811 na 54ª legislatura, chegando a atingir 4.675 na 53ª. Na série, notamos que até a 54ª, as finalizadas tiveram um período de baixa nas legislaturas 50ª e 51ª, retomando o crescimento na 52ª. Esses dados in-

dicam que, apesar do aumento do total de PLs em tramitação e do grande percentual de arquivamentos, a Câmara dos Deputados tem apresentado também algum esforço para finalizar a tramitação das proposições.

**Figura 05: Saídas dos PLs entre as legislaturas - Composição (%)**



Em resumo, os fluxos de entrada e saída de projetos de lei na Câmara dos Deputados demonstram que o legislativo federal tem tido uma agenda cada vez mais congestionada, com um número sempre maior de proposições para serem apreciadas no ciclo de quatro anos. O resultado é um aumento do total de PLs arquivados sem que tenham tido a sua tramitação finalizada, seguido de contínuos desarquivamentos nas legislaturas seguintes. Ambos os movimentos resultam da aplicação do artigo 105 do RICD.

Outro dado também observado é o crescimento dos PLs com tramitação finalizada dentro da legislatura, ou seja, PLs que tiveram a sua tramitação concluída por diversas razões, como retirada, transformada em norma

jurídica, arquivada (exceto pelo art. 105). A despeito do volume de trabalho a cada legislatura, esse dado sugere que a Câmara dos Deputados tem procurado ampliar os trabalhos para ver concluídos a apreciação, discussão e, muitas vezes, a votação dos PLs.

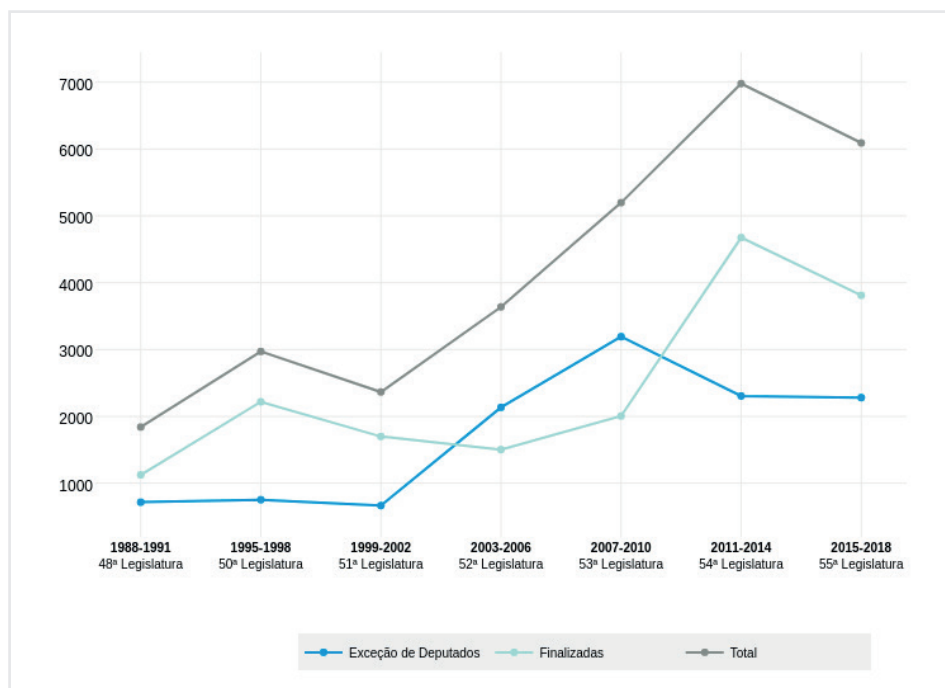
Por último, mas não menos importante, os fluxos de entrada mostram um aumento dos projetos de lei de exceção de deputados, que tiveram boa parte da sua tramitação finalizada na legislatura anterior e que migram para a seguinte, tendo agora menos etapas para serem cumpridas até a sua finalização. Tanto os desarquivamentos quanto os PLs de exceção de deputados demonstram que há um tempo de tramitação dessas proposições para além do ciclo de quatro anos, criando uma espécie de legislatura virtual que permite que menos etapas de tramitação sejam cumpridas por esses PLs na legislatura seguinte.

### 3.2 - A produtividade das comissões

Uma análise mais detalhada dos dados apresentados na seção anterior indica que a mudança no ritmo de trabalho na Câmara dos Deputados ocorreu também em razão do esforço das comissões em fazer tramitar os PLs. Parte desse esforço pode ser observado na **Figura 06** pelo aumento do total de projetos de lei que passaram para a categoria exceção dos deputados a cada legislatura, ou seja, após receber o parecer de todas as comissões.



**Figura 06: Saída de PLs por legislatura - Atividade das Comissões**



Em um primeiro momento, entre a 48ª e 50ª legislaturas, havia uma média de PLs finalizados (com 1.680 PLs) e uma baixa produção de exceção de deputados (média de 711 PLs). Entre as 51ª e 52ª legislaturas, ocorre um crescimento substantivo na média de projetos de exceção de deputados, com aumento de 374%, chegando a 2.664 PLs ao final desse período. Os Projetos de Lei finalizados apresentam uma tímida ampliação, atingindo média de 1.754 PLs. Entre as 53ª e 54ª legislaturas, contudo, ambas as variáveis apresentam crescimento em valores absolutos nos fluxos de saída. As exceções de deputados atingem média de 2.293 PLs ao final das legislaturas, enquanto as finalizações sobem de forma mais vigorosa, para média de 4.243.

Portanto, enquanto o total de proposições que deram entrada a cada legislatura subiu 197%, os PLs finalizados cresceram 239% e aqueles classificados como exceção de deputado, 219%. Essa variação demonstra que,

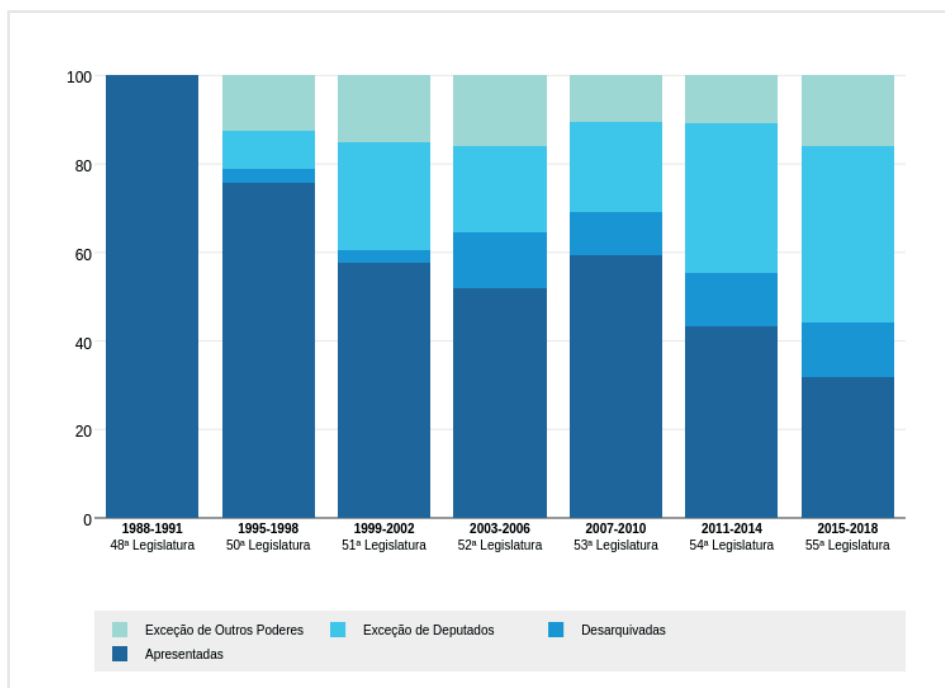
mesmo com o aumento da quantidade de proposições, a Câmara conseguiu ampliar o ritmo de seus trabalhos, com destaque para as comissões. O esforço das comissões tem efeito direto sobre o total de PLs de exceção de deputados. Ao fim da legislatura, os projetos com essa classificação não podem mais ser arquivados. Desse modo, o esforço para concluir a tramitação dessa proposição em uma legislatura seguinte é menor, uma vez que ela já cumpriu praticamente todo o roteiro na legislatura anterior. Essa característica gera um efeito sobre os PLs de autoria dos deputados transformados em lei, isto é, na conformação do atual quadro de dominância do legislativo, como veremos a seguir.

#### 4. Os PLs transformados em lei, segundo o artigo 105 do RICD

Chegamos à última seção deste estudo, que analisou o comportamento dos fluxos de entrada e saída dos projetos de lei apresentados e que tramitaram na Câmara dos Deputados segundo a orientação do artigo 105 do RICD. Como ressaltado na introdução, a literatura tem apontado uma mudança no quadro de produção legal em âmbito federal, com o legislativo assumindo um papel de maior dominância nas leis aprovadas. No entanto, embora o acúmulo de PLs classificados como desarquivados e exceção de deputados signifique uma dificuldade da Câmara de finalizar suas proposições em uma única legislatura, por outro lado garante que mais projetos de lei dos parlamentares estejam prontos para serem votados em uma próxima legislatura.

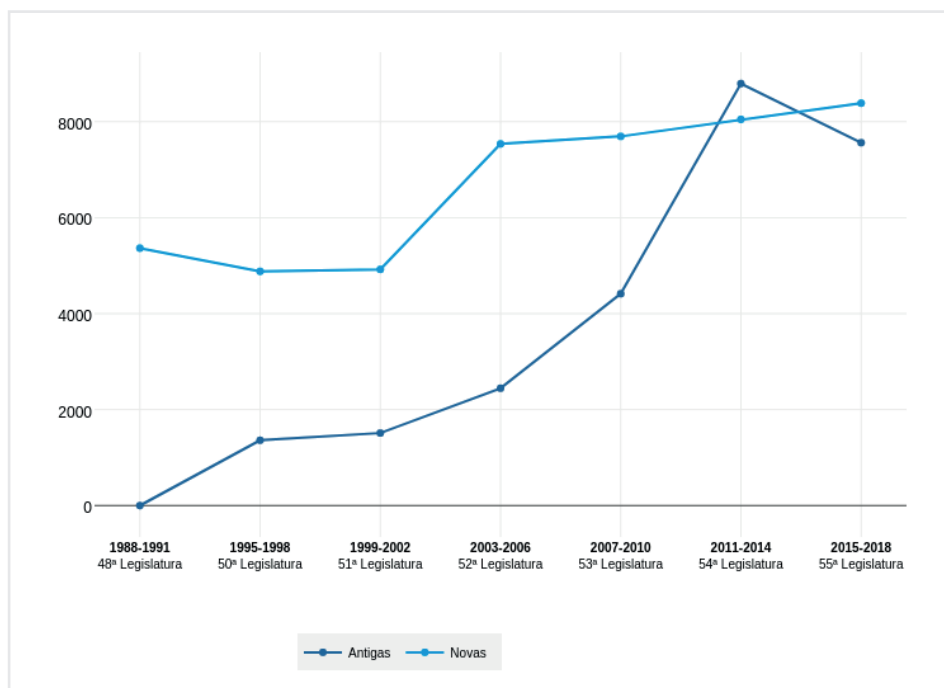
Esse comportamento tem gerado impacto na produção legal da Câmara e no atual quadro de dominância do Legislativo. Conforme verificado na **Figura 07**, entre os PLs convertidos em lei, a maior proporção é formada por proposições aprovadas de projetos de lei oriundos da categoria exceção de deputados. A participação de PLs deste tipo no quadro geral de projetos convertidos em lei era de pouco mais de 8% no início da série, passando para uma média de 21% nas legislaturas 50<sup>a</sup>, 51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup>. Em seguida, sua participação é ampliada com 33% e depois 39%.

Figura 07: PLs aprovados por legislatura - Composição (%)



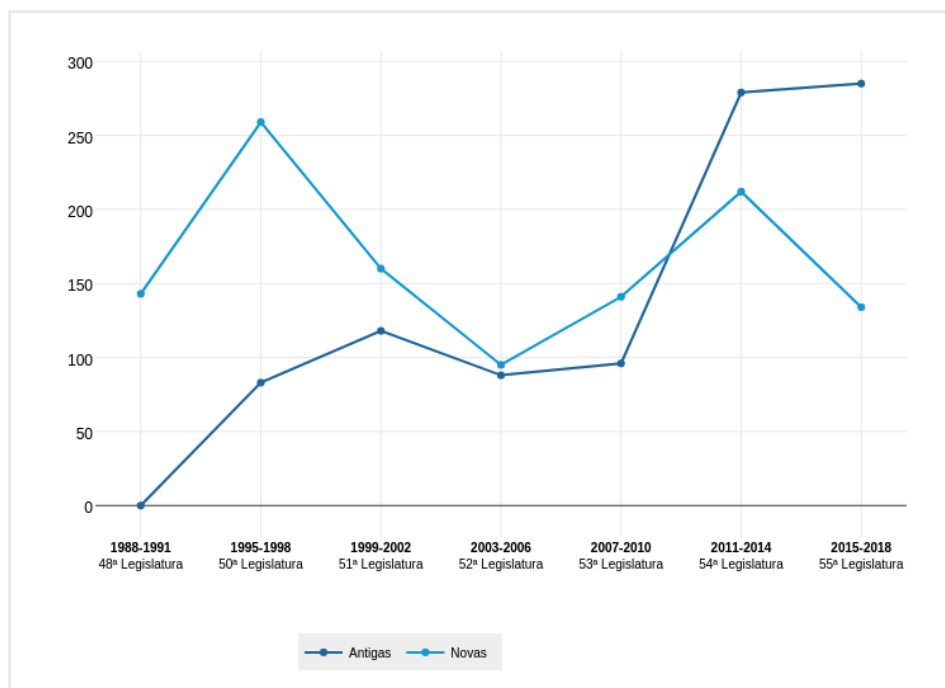
Uma análise mais atenta desse novo quadro mostra que uma das suas consequências tem sido a aprovação de normas originadas em legislaturas passadas. A evolução desse quadro pode ser acompanhada nas **Figuras 08 e 09**. No início da série histórica, o número de projetos de lei iniciados na legislatura responde, naturalmente, pela maior parte das proposições em tramitação. A partir da 51ª legislatura, o volume de novas apresentações amplia e mantém sua margem para mais de sete mil PLs, ultrapassando a marca de oito mil PLs na 54ª legislatura. Paralelamente, o número cada vez maior de PLs que encerram a legislatura sem conclusão e que continuam sua tramitação nas legislaturas seguintes contribui para a participação no total de posturas em tramitação.

Figura 08: PLs por tipo de entrada e tempo na Casa



Enquanto o crescimento do número de apresentações ocorre tanto para novas como para antigas proposições, a relação entre o crescimento do volume de entrada na legislatura de PLs e os transformados em norma jurídica apresenta tendências inversas, conforme a **Figura 09**. Embora o volume de PLs novos aprovados tenha se mantido em um patamar aproximado no início (48<sup>a</sup>) e no final da série (54<sup>a</sup>) – pouco abaixo de 150 PLs transformados em lei –, sua variação ao longo da série foi muito elevada. Esse comportamento contrasta com seu volume de entrada que se manteve elevado e estável por quase toda a série.

**Figura 09: Projetos de Lei transformados em lei por tipo de entrada na Casa**



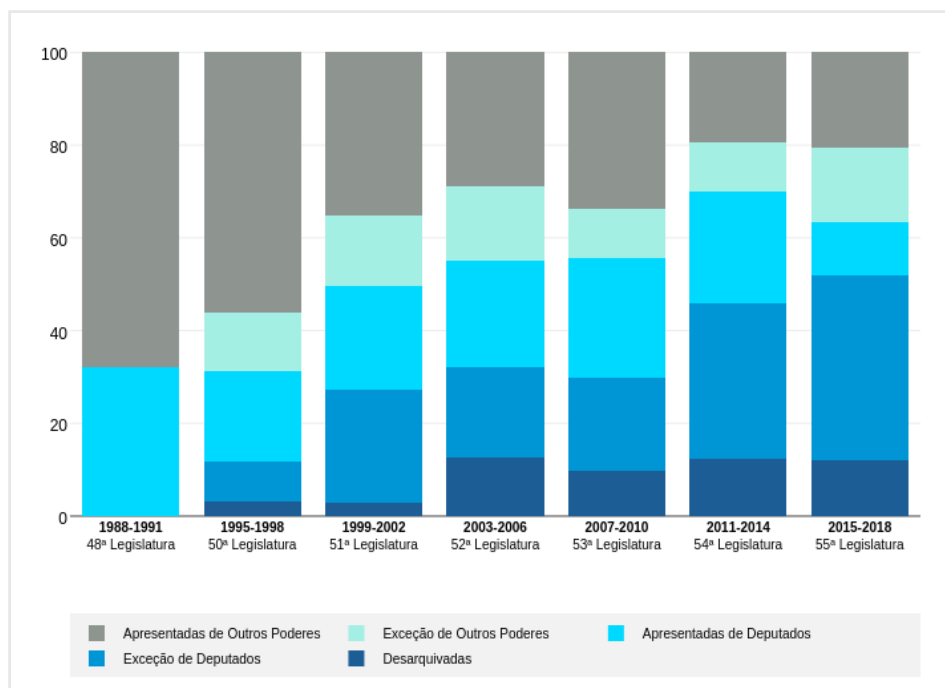
Pela **Figura 09**, as novas proposições, inicialmente, crescem e respondem pelo maior volume de leis produzidas, ultrapassando a margem de 250 PLs na 49ª legislatura, mas apresentam, logo em seguida, acentuado declínio, até chegar ao mínimo de 100 aprovações. A partir da 52ª crescem novamente, voltando ao patamar inicial ao final da série. Por outro lado, as aprovações das proposições antigas crescem tanto no número de entradas como no número de aprovações. A transformação desses PLs em norma jurídica aumenta por quase todo o período, exceto na 51ª legislatura. Na legislatura seguinte, contudo, suas aprovações voltam a subir, alcançando seu maior pico de aprovações na 53ª.

As tendências apresentadas acima apontam, portanto, para a possível consolidação de um processo mais longo de apreciação dos projetos de lei. Esse padrão parece ter se institucionalizado, sugerindo que a Câmara dos Deputados, ao se orientar pelo artigo 105 do RICD, tem procurado ampliar

o prazo de discussão e votação das suas proposições, criando assim uma espécie de legislatura virtual para além do tempo fixo de quatro anos. Esse modelo tem permitido à Câmara dar conta da tramitação das suas proposições, muitas delas, como vimos, convertidas em nova norma jurídica ao fim do processo. Consequentemente, as normas aprovadas no contexto de dominância do legislativo, como tem apontado a literatura especializada, têm refletido mais proposições oriundas de legislaturas passadas.

Ao decompor as apresentações também por autor, podemos ter um quadro ainda mais preciso do atual contexto, qual seja a mudança para um cenário no qual o legislativo passa a ter maior dominância na produção de leis e, paralelamente, na aprovação de normas cada vez mais oriundas de legislaturas passadas. Conforme se pode observar na **Figura 10**, os PLs apresentados por outros poderes representavam 67% do total no início da série. Esse percentual cai progressivamente, até atingir 20% na 55ª legislatura (2015-2018). Em contrapartida, há um aumento das proposições classificadas como exceção de outros poderes, isto é, como não tiveram a sua tramitação concluída, foram transferidas para a apreciação na legislatura seguinte. Eles representam pouco mais de 12% dos PLs convertidos em lei na 50ª legislatura (1995-1998) e passam para 16% no fim da série. A soma dessas duas categorias (PLs de outros poderes e exceção de outros poderes) chega atualmente a 35%.

**Figura 10: PL aprovados por legislatura - Composição (%)**



Ao analisar a mesma série da **Figura 10** considerando todos PLs convertidos em lei, mas de autoria dos deputados, vemos que eles representavam pouco mais de 31% na 50ª legislatura (1995-1998), sendo que a maior parte (19,5%) era de proposições novas. Isso muda nas legislaturas seguintes. Quando somamos os PLs desarquivados, que são sempre de autoria dos deputados, os novos projetos de lei dos parlamentares e os PLs de exceção de deputados chegamos a 63% no final da série, um indicativo expressivo a favor da dominância do legislativo. Contudo, a maior parte dessas leis, ou seja, 52%, é formada agora por proposições de exceção de deputados e desarquivadas, que iniciaram a tramitação em legislaturas passadas.

Em resumo, o atual quadro de dominância do legislativo representa não apenas um contexto no qual o processo de produção da Câmara se inverte, no sentido de os deputados aprovarem mais leis de sua autoria, mas também como resultado da aplicação de um dispositivo do RICD que tem

permitido que os congressistas consigam fazer andar a tramitação de suas proposições para além do prazo fixo de uma legislatura. Essa dinâmica tem gerado o que aqui chamamos de uma legislatura virtual, na qual a tramitação de um PL perpassa períodos cada vez maiores do ciclo de quatro anos.

## Discussão

Em linhas gerais, este estudo procurou examinar o impacto do Art. 105 do RICD na produção legislativa nacional, instrumento que regula a entrada e saída de proposições entre as legislaturas. O artigo 105 permite dilatar os prazos de tramitação dos projetos de lei, situação cada vez mais comum na Câmara dos Deputados. Isto se dá em função do volume crescente de proposições acumuladas a cada legislatura ao longo do período (1988-2014) e da limitação temporal que a Câmara enfrenta para conseguir deliberar esse volume de proposições dentro dos quatro anos de uma legislatura. Desse modo, temos visto a institucionalização de uma legislatura virtual, que permite que as proposições dos congressistas possam tramitar em diferentes legislaturas até cumprirem o seu ciclo de análise, discussão e, finalmente, votação.

Como ressaltado, o papel mais proativo da Câmara dos Deputados na conformação da produção legal do país nas últimas legislaturas está associado ao crescimento do número de proposições desarquivadas pelos parlamentares a cada ciclo legislativo, mas principalmente ao aumento dos PLs classificados como exceção de deputados. Ao que tudo indica a Câmara, ao promover mais desarquivamentos, acaba dando mais prazo para que as comissões cumpram as etapas de tramitação dos PLs, transformando-os, ao final da legislatura, em casos que não poderão mais ser arquivados antes da sua apreciação final. Os PLs de exceção de deputados, fruto do trabalho das comissões, chegam a uma legislatura futura com menos etapas de tramitação para serem cumpridas, logo, com mais chances de serem finalizados.

O quadro de dominância do legislativo, desse modo, tem se refletido em um maior número de propostas de lei dos deputados convertidas em lei, mas de proposições apresentadas cada vez mais em legislaturas passadas. O descompasso entre a velocidade das mudanças na sociedade e a atualização do quadro legal, em especial, pela Câmara dos Deputados, pode estar por trás de algumas consequências, tais como: a defasagem de uma



lei quando esta é aprovada ou as diversas situações em que o Judiciário pode ser instado a julgar questões envoltas em “vazios jurídicos”, acaba por regular temas que ainda tramitam no Legislativo. As decisões no Supremo Tribunal Federal sobre a união de casais homoafetivos (ADPF 132)<sup>9</sup> e a ausência de uma lei de proteção a dados pessoais<sup>10</sup> no país, por exemplo, são alguns casos recentes nos quais o Judiciário é levado a regular conflitos.

Por outro lado, um tempo maior de tramitação de uma proposição pode ser fundamental para que assuntos de grande complexidade ou que dividem a sociedade sejam amplamente discutidos e a sua análise aprofundada. Embora essa dinâmica possa gerar críticas quanto à demora na tramitação de proposições, muitas vezes importantes para regular atividades da sociedade brasileira, é por meio dela, como procuramos demonstrar, que a Câmara dos Deputados tem conseguido valer o seu papel de órgão legislador principal.

## BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, S. (1988). Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, 31(1), 5-34.

ALMEIDA, 2014. A Produção Legislativa no pós-1988: tendências recentes e desafios. In: MONASTERIO, Leonardo M., NERI, Marcelo C., SOARES, Sergei S. D. (Eds). *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*, Brasília: Ipea.

\_\_\_\_\_. (2017). Delegação, representação e atividade legislativa: explicando o novo protagonismo do Congresso. *Anais do 41o Encontro Anual da ANPOCS*.

9 No caso da ADPF 132, o Ministro Gilmar Mendes alegou, durante seu voto, sobre a “falta de um modelo institucional” que proteja as relações homoafetivas, defendendo a ação do Supremo para corrigir o “limbo jurídico” provocado pela omissão do Legislativo nessa matéria. Nas palavras do autor “há um tipo de inércia legislativa relacionada a um dever de proteção de direitos fundamentais básicos, de direitos de minoria. Isso reivindica, então, a atuação da Corte” (página 54). STF, ADPF 132, Rel. Min. Ayres Britto, Julg. 05/05/2011, DJe 13/10/2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628633>.

10 Há diversos projetos de lei de proteção aos dados pessoais em tramitação. O PLC 53/2018 é o que se encontra em estágio mais avançado de tramitação: após ter sido aprovado no Plenário da Câmara, encontra-se desde julho/2018 pronto para pauta no Senado, contando com grandes chances de ser aprovado.

\_\_\_\_\_. (2015) “Processo legislativo: mudanças recentes e desafios”. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília: Ipea, n. 7, pp. 44-50.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. (2003). O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 46, n.4, pp. 661-698. BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989. Disponível em: [http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes\\_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados).

CERDEIRA, P., VASCONCELLOS, F., SGANZERLA, R., CUNHA, B., CARABETTA, J., SALES, A., & SCOVINO, F. (2018). Congresso em Números: A Produção Legislativa do Brasil de 1988 a 2017. Rio de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

FIGUEIREDO, A. C. e LIMONGI, F. (1997). “O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação”. Novos Estudos CEBRAP, n. 47, pp. 127-154.

\_\_\_\_\_. (2001). Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

FREITAS, A. (2016). O Presidencialismo da Coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GOMES, F. de B. C. (2012). Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil. Dados, 55(4), 911-950. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582012000400003>.

KOß, M. (2015). The Origins of Parliamentary Agenda Control: A Comparative Process Tracing Analysis. West European Politics, 38(5), 1062-1085. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1045319>.

MONTEIRO, J. V. (2000). “Condicionamentos Institucionais das Medidas Provisórias”. Revista de Administração Pública, vol. 34, nº 2, pp. 25-44.

PESSANHA, C. (2000). Poder Legislativo do Executivo Brasil: O Decreto-Lei e a Medida Provisória, 1965-1999. Seminário Internacional “Las Instituciones en las Nuevas Democracias: La Questión Republicana”, Buenos Aires. Disponível em: [http://www.geocities.ws/Nuevas\\_formas\\_politicas/Ponencia\\_Pessanha\\_Legislativo\\_y\\_ejec\\_Brasil.htm](http://www.geocities.ws/Nuevas_formas_politicas/Ponencia_Pessanha_Legislativo_y_ejec_Brasil.htm).

RICCI, P., & LEMOS, L. B. (2004). Produção Legislativa e Preferências Eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19(55), 107-129.

SANTOS, F., & ALMEIDA, A. (2011). *Fundamentos Informativos do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris.

# **Otimização do processo legislativo analisando a concentração de tempo na Mesa da Câmara dos Deputados**

---

Rogério Sganzerla  
Fernanda Scovino  
Alifer Sales

## 1. Introdução

A Mesa é um Órgão que detém bastante poder dentro do processo legislativo. À ela, na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara (art. 14, RICD).

Nesse sentido, o presente capítulo visa compreender um fenômeno evidenciado a partir de análises exploratórias realizadas durante o ano de 2017 sobre o tempo de tramitação dos Projetos de Lei transformados em Legislação Ordinária.<sup>1</sup> O projeto Congresso em Números, logo nos primeiros meses, elaborou um modelo matemático que mediu o tempo de tramitação dos Projetos de Lei (PL) em razão dos órgãos percorridos durante o processo legislativo. Percebeu-se que a Mesa, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e as Comissões Temáticas<sup>2</sup> são os órgãos com maior concentração de tempo, independentemente de as proposições terem sido aprovadas ou arquivadas. Em particular, para os PLs aprovados, a concentração de tempo na Mesa é bastante considerável, independente do tempo de tramitação na Câmara.<sup>3</sup>

Este capítulo parte dessas considerações iniciadas pela equipe e aprofunda a análise sobre a concentração nos órgãos da Câmara dos Deputados. Porém, o objeto abrangerá apenas os Projetos de Lei transformados em Legislação Ordinária, ou seja, que passaram pela Câmara, Senado e Presidência da República para sua sanção. A escolha se justifica em razão de os Projetos de Leis serem aqueles com maior volume histórico de apresentações<sup>4</sup> e por contarem com um grau de consenso maior, razão pela

1 Nesse sentido, agradecemos as sugestões, críticas e recomendações dos pesquisadores Fábio Vasconcelos, Brenda Cunha e João Carabetta da equipe do projeto Congresso em Números.

2 De forma resumida, os dados demonstraram que, nos projetos de lei aprovados, a Mesa tinha acima de 35% do tempo de tramitação. O Plenário, por outro lado, tinha uma concentração de 32% em PLs com tramitação de 10 a 20 meses e de 10,5% naqueles de 20 a 30. A partir deste tempo, o Plenário concentrava percentuais abaixo dos 7%. As Comissões Temáticas (classificação que junta todas as Comissões Permanentes) registraram percentuais entre 18 e 25%.

3 Quando o recorte foi realizado pelas proposições com o menor tempo de tramitação, caso dos PLs que passaram apenas dez meses na Câmara, verificou-se que a Mesa foi o órgão que mais concentrou o tempo de tramitação desses na Casa. No caso dos PLs com maior tempo de aprovação, acima de 50 meses, a Mesa chegou a concentrar 50% do tempo de tramitação.

4 A escolha deste tipo em detrimento dos demais se deve em razão da representação dentro do total de apresentadas entre 1988 e 2017. Das 77.371 proposições legais/supralegais, 56.214 (72,66%) são Projetos de Lei. Restringindo apenas para aqueles transformados em norma jurídica, tem-se 2.598, 4,6% do total de PLs. Logo, importante investigar o comportamento legislativo acerca de um tipo de proposição tão representativo e que envolve diversos órgãos e atores do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário.

qual conseguiram superar os obstáculos processuais, políticos e conjunturais existentes no momento de sua apresentação.

O esperado era que os projetos passassem mais tempo em debate e discussão nas Comissões, contudo, chamou a atenção dos pesquisadores e pesquisadoras a grande representação de um órgão político administrativo dentro do processo legislativo, ainda mais porque se tratavam de PLs aprovados. Nesse sentido, a intenção é investigar as movimentações da Mesa na tentativa de aprimorar o processo legislativo. Para isso, utilizaremos como forma de investigação o tempo.

De forma simplificada, desde o momento que um PL é apresentado até quando é aprovado, ele passa por diversos órgãos, todos mapeados pela base de dados. É possível que os PLs passem por um ou mais órgãos de forma repetida. Chamaremos de tramitação o conjunto de atos concatenados de movimentos dentro de uma proposição num determinado processo legislativo. Nesse sentido, a referência para movimentação será para cada ato singular, com data e hora específicas, intra ou entre órgãos dentro de um processo legislativo. O tempo de uma movimentação é dado pelo tempo decorrido entre a data daquela ação e a próxima. A soma do tempo de todas as movimentações em todos os projetos de lei será separada pelos órgãos, o que indicará um comportamento. Chamaremos de concentração o tempo acumulado dos PLs em determinado órgão, ou seja, a soma do tempo das movimentações que passaram por ali. Isso revelará quais são aqueles que concentram mais ou menos tempo no processo legislativo dos PLs aprovados.

A partir dos dados de andamento dos PLs disponibilizados pelo Portal de Dados Abertos da Câmara, fizemos uma análise inicial das movimentações na Mesa e descobrimos a existência de três diferentes tipos de movimentações (Anexo 2):

- I. Movimentações contínuas (fazem parte do andamento principal do PL)
- II. Movimentações em paralelo (atuação da Mesa é paralela às Comissões)
- III. Movimentações do Senado (indicam uma comunicação externa, no caso, que correspondem ao tempo do PL no Senado)

As movimentações contínuas são todas as ações que influenciam o processo legislativo e atuam de forma concatenada e direta em relação à ação anterior, numa relação causa-consequência. As movimentações em parale-

lo significam uma atuação da Mesa em paralelo ao percurso natural. Como exemplo de movimentação contínua temos o despacho “Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD”. Para as movimentações em paralelo, temos como exemplo as movimentações “Apresentação do REQ nº” e “Apresentação do requerimento nº”. A grande questão é que os despachos deste último tipo realizados pela Mesa estão sempre vinculados a outra movimentação posterior, no caso, “Indeferido o pedido de desarquivamento, constante do REQ\*\*” ou “Deferido o REQ\*, conforme despacho de seguinte teor (...)”. Logo, essas movimentações implicam que a ação da Mesa não é concatenada com os demais atos que estão acontecendo durante a tramitação. Elas se referem a ofícios, requerimentos e recursos apresentados na Mesa e que ensejam uma resposta deste Órgão, mas sem afetar a tramitação intercorrente até a sua decisão. De forma resumida, tratam de apresentação (de ofícios, requerimentos e recursos), aprovação (de recursos e requerimentos), deferimento (de questões de ordem, ofícios, mensagens e requerimentos), recebimento (de ofícios dos deputados) e indeferimento (de requerimentos). Logo, por se tratar de uma atuação paralela ao processo legislativo, tais movimentações serão desconsideradas da contagem de tempo.

Já as movimentações do Senado se resumem a duas movimentações: “Remessa ao Senado Federal através de Ofício” e “Recebimento de Ofício do Senado Federal”. Ambas indicam que a proposição está em tramitação nesta Casa. As tramitações sobre este tipo comunicavam as seguintes atividades à Mesa Diretora: (i) remessa à sanção; (ii) rejeição total; (iii) aprovação com substitutivo; (iv) veto parcial e (v) remessa à Câmara dos Deputados para revisão. Logo, assim como a anterior, esta tramitação trata de uma mera comunicação de um movimento externo à Mesa e também à Câmara dos Deputados. Logo, o tempo concentrado na Mesa apenas indica uma centralização de responsabilidade dentro do processo legislativo, mas não que ele estava na Câmara dos Deputados, muito menos na Mesa. Portanto, ainda que essa tramitação seja parte do processo legislativo, ela não pode ser contabilizada pela Mesa.

Partindo do princípio levantado nas primeiras análises exploratórias de que a Mesa, considerando os três tipos de ações, representa 40% do tempo total dos PLs aprovados, realizaremos um estudo aprofundado das

movimentações dentro deste órgão, estritamente sob o ponto de vista processual – logo, deixando de lado os fatores de natureza política –, de modo a entender quais são as ações que ocorrem na Mesa e qual o peso delas no tempo consumido dentro do processo legislativo. Para isso, iremos avaliar o impacto das movimentações que mais ocorreram e das que acumularam maior tempo agregado nos Projetos de Lei na Mesa, o que revelará quais procedimentos político-jurídicos mais afetam o processo legislativo. Assim, será possível investigar a eficiência das movimentações e levantar possíveis alternativas para a melhora do processo legislativo.

## 2. Concentração de Tempo na Mesa

Parte-se do fato de que, dos 2.469 Projetos de Lei (PL) apresentados entre 1988 e 2017 e transformados em norma jurídica no mesmo período,<sup>5</sup> a Mesa da Câmara dos Deputados, inicialmente incluindo os três tipos de movimentações, concentrou, em média, 40% do tempo total de tramitação. O objetivo é investigar as movimentações deste órgão a fim de entender as razões deste comportamento, além de desmembrar as ações nos órgãos entre os três tipos supramencionados, bem como identificar possíveis gargalos no processo legislativo brasileiro. As informações relevantes para as análises estão condensadas na Tabela 1:

**Tabela 1 - Resumo das informações gerais**

| PLs (quantitativo)                                    |        |
|---|--------|
| Total de PLs apresentados de 1988 a 2017              |        |
| Total de PLs aprovados de 1988 a 2017                 | 2.481  |
| Porcentagem dos PLs aprovados na MESA de 1988 a 2017* | 99.51% |

5 A contagem dos Projetos de Lei levou em conta aqueles apresentados desde 05 de outubro de 1988 até 31 de dezembro de 2017, tendo como marco final para contagem da situação o mês de maio de 2018.



| Tempo de tramitação dos PLs*               |         |
|--|---------|
| Tempo total de tramitação (meses)          | 101.945 |
| Porcentagem do tempo de tramitação na MESA | 13,56%  |

\*PLs aprovados na MESA.

| Movimentações dos PLs*                          |        |
|---|--------|
| Total de movimentações na MESA                  | 24.020 |
| Porcentagem de movimentações da MESA tratadas** | 90,03% |

\*PLs aprovados na MESA.

\*\*Agrupadas (56 grupos) e classificadas (contínuas (69,21%), paralelas (7,18%) e externas (Senado - 23,61%)).

| Nomenclaturas    |   |  |
|------------------|---|--|
| Tempo Médio      | Quanto tempo (em média) outra movimentação demorou para ocorrer, levando em conta apenas os PLs que tiveram essa movimentação*        | $T_{\text{médio}} = T_{\text{total}} / n^{**}$ |
| Frequência Média | Quantidade de vezes (em média) que uma movimentação ocorreu em cada PL, levando em conta apenas os PLs que tiveram essa movimentação* | $F_{\text{média}} = F_{\text{total}} / n^{**}$ |

\*PLs aprovados na MESA.

\*\*T = tempo; F = frequência; n = número de PLs.

A partir destes dados, duas análises serão propostas: (i) de que forma a concentração está distribuída no processo legislativo; (ii) a identificação de gargalos na Mesa da Câmara dos Deputados. De qualquer forma, todas as conclusões partem da pergunta inicialmente proposta: o processo legislativo pode ser otimizado através de uma análise das movimentações da Mesa da Câmara dos Deputados nos Projetos de Lei transformados em norma jurídica?

Para iniciar esta análise, iremos apresentar a distribuição de tempo nos órgãos no processo legislativo utilizando a visualização proposta pelo Gráfico 01 (abaixo). Somente serão consideradas como movimentações da Mesa aquelas “contínuas”. As que são “em paralelo” foram desconsideradas no cálculo do tempo de andamento dos PLs. Já as do Senado foram desvinculadas da Mesa da Câmara dos Deputados e tratadas como um órgão autônomo.

### Gráfico 01 - Distribuição do tempo de tramitação dos Projetos de Lei apresentados e aprovados entre 1988 e 2017 em razão dos Órgãos da Câmara dos Deputados<sup>6</sup>

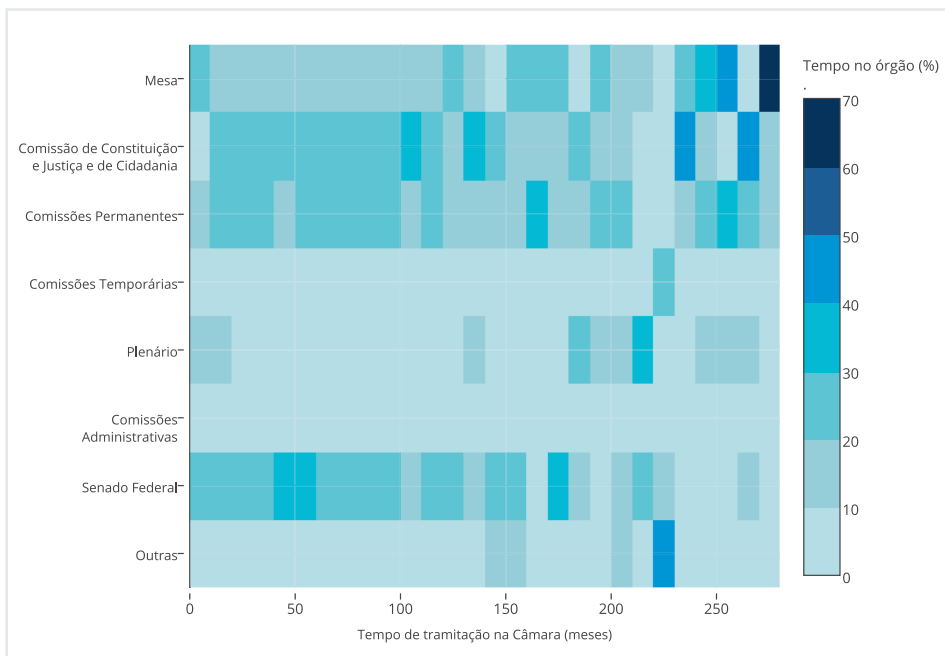


Gráfico 01 apresenta os Projetos de Leis agrupados pelos seus tempos de tramitação, com intervalos de 10 meses, indicados no eixo x. Os PLs com duração entre 0 e 10 meses estão indicados entre 0 e 10 no eixo x, os que tiveram dentro de 10 e 20 meses ficam entre 10 e 20 e assim por diante. O eixo y indica os órgãos nos quais os PLs passaram e a coloração de cada intervalo corresponde à porcentagem do tempo despendido no órgão para os PLs daquele intervalo. Por exemplo, os PLs cujo tempo de tramitação total é entre 250 e 260 meses despenderam, em média, entre 60% e 70% de seu tempo de tramitação na Mesa.

No geral, podemos notar que a Mesa, CCJC, Comissões Permanentes e o Senado são os órgãos que mais concentram tempo dos PLs, embora os três últimos afetem mais aqueles com tempo de tramitação inferior a 200 meses, enquanto a Mesa concentra mais de 60% do tempo dos PLs com tempo de tramitação maior que 200 meses. Do total de 2.469 de PLs transformados em norma jurídica (sancionados) desde 1988, a Mesa Diretora da

6 A análise de dados que será utilizada neste artigo foi desenvolvida pela equipe do Congresso em Números, especialmente com os esforços dos pesquisadores João Carabetta, Fernanda Scovino e Alifer Sales, todos da Escola de Matemática Aplicada da Fundação Getulio Vargas (FGV EMAp).

Câmara dos Deputados concentrou, em média, 13,56% do tempo, sendo o quarto órgão com mais concentração de tempo no processo legislativo, como mostra a Tabela 2.

**Tabela 2 - Concentração de tempo nos Órgãos da Câmara dos Deputados em razão do tempo médio**

| Órgão   | Concentração de tempo no órgão (%) | Tempo médio (meses) |
|---|------------------------------------|---------------------|
| Senado Federal                                    | 23,55%                             | 9,97                |
| Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania | 22,26%                             | 11,49               |
| Comissões Permanentes                             | 20,36%                             | 9,47                |
| Mesa  | 13,56%                             | 5,60                |
| Outros  | 8,50%                              | 8,94                |
| Plenário  | 7,05%                              | 2,92                |
| Comissão de Finanças e Tributação                 | 2,65%                              | 4,11                |
| Comissões Temporárias                             | 2,06%                              | 9,36                |
| Comissões Administrativas                         | 0,02%                              | 0,15                |
| Total   | 100,00%                            |                     |

Concentração de tempo no órgão: média de concentração no órgão entre todos os períodos considerados.  
 Tempo médio: soma do tempo total/nPLs: tempo médio que um PL esteve no órgão (em meses).

A Tabela 2 mostra que 79,72% do tempo médio de tramitação se concentram em apenas quatro órgãos no processo legislativo: Senado, CCJC, Comissões Permanentes e Mesa.

Nossa principal justificativa para a escolha da Mesa é que, analisando com maior rigor, sua concentração de tempo é muito alta em relação a todos os demais órgãos, somando-se ainda ao fato de ela ser um órgão administrativo. As Comissões Permanentes concentram em média 20,36% do tempo de tramitação dos PLs aprovados, porém são um conjunto de 25 órgãos, o que daria em média somente 0,81% de concentração em cada

um. Da CCJC, comissão central dentro do processo legislativo, é esperada uma concentração de tempo maior, pois se trata de um órgão deliberativo. Contudo, notamos que a concentração na Mesa está mais próxima da CCJC e das Comissões Permanentes (8% de diferença) do que das Comissões Administrativas (13% de diferença).

Além disso, podemos observar que o Senado concentra 23,55% e a Câmara cerca de 76,45% (somando-se todos os seus órgãos, inclusive a Mesa), ou seja, o tempo médio na Câmara é mais que três vezes o tempo no Senado. Agregando esta informação à Tabela 3 (abaixo), vemos que no tocante a autoria dos PLs a proporção entre Câmara (38,36%) e Senado (20,25%) é 2/1 enquanto no tempo do processo legislativo é de aproximadamente 4/1, haja vista que somente 23,55% do tempo está nesta Casa.

**Tabela 3 - Tipos de autores nos projetos de lei apresentados e aprovados entre 1988 e 2017.**

| Autoria                           | Quantidade | Percentual |
|-----------------------------------|------------|------------|
| Comissões da Câmara dos Deputados | 20         | 0,81%      |
| Defensoria Pública                | 1          | 0,04%      |
| Deputados (as)                    | 947        | 38,36%     |
| Ministério Público                | 51         | 2,07%      |
| Órgãos do Poder Executivo         | 699        | 28,31%     |
| Órgãos do Poder Judiciário        | 251        | 10,17%     |
| Senadores (as)                    | 500        | 20,25%     |
| Total                             | 2469       | 100,00%    |

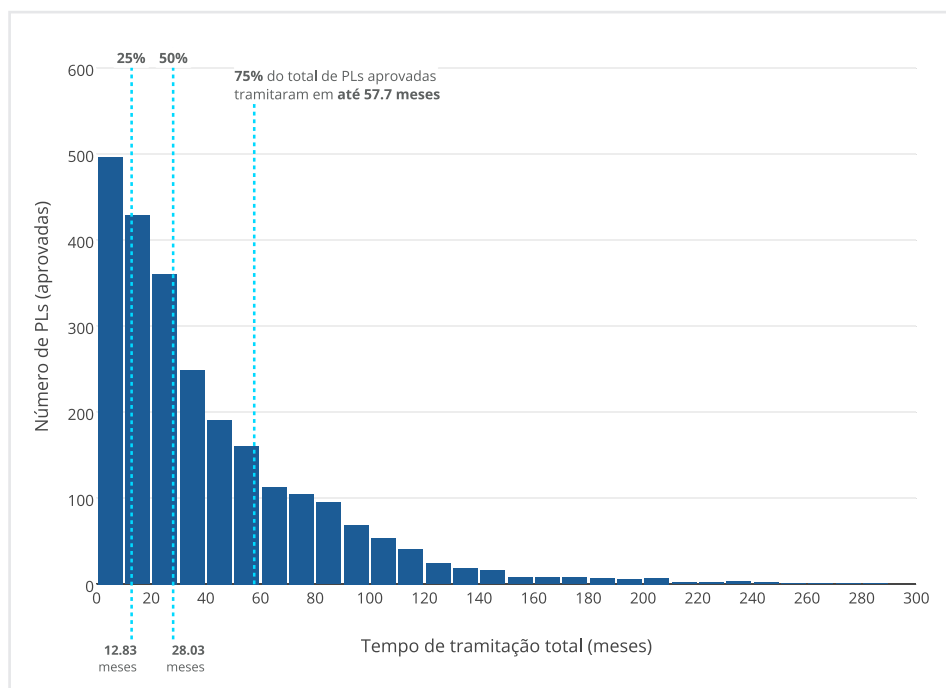
Observa-se que, do universo de PLs transformados em norma jurídica, a maioria foi proposta por Deputados e Deputadas (947 - 38,36%). Em menor escala os Senadores e Senadoras representam apenas 20,25% dos autores (500). Contudo, chama atenção que os órgãos do Poder Executivo e do Judiciário somam 38,38%, um pouco mais que os Deputados ou Deputadas. Ou seja, os

Órgãos de outros poderes fora do Poder Legislativo são autores da maioria dos projetos de lei transformados em norma jurídica e não o próprio Legislativo.

Ainda assim, a Mesa ocupa a quarta posição na Tabela 2. O fato de o tempo médio ser de quase 14% num órgão cujas atribuições não estão voltadas diretamente para o debate e discussão das proposições indica que algumas delas podem estar mais tempo no órgão do que o necessário, revelando um gargalo institucional.

Como forma de aprimorar a análise sobre o tempo total de tramitação, apresentamos abaixo uma análise sobre a quantidade de projetos de lei em razão do tempo total de tramitação:

**Gráfico 02 - Quantidade de Projetos de Lei aprovados em razão do tempo total de tramitação**

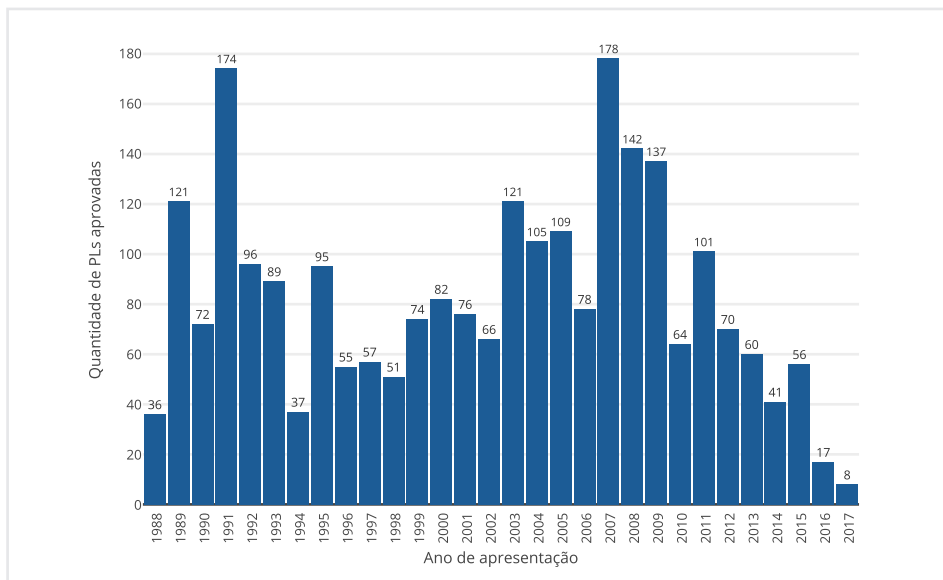


O gráfico apresenta a distribuição dos Projetos de Lei aprovados pelo tempo total de tramitação. Cada barra do gráfico indica a quantidade de projetos (eixo y) cujo tempo total de tramitação está dentro do intervalo (de 10 meses) indicado no eixo x. Um exemplo de leitura é que pouco menos de 500 proposições tiveram suas tramitações durando de 10 a 20 meses. Além disso, o gráfico também apresenta os quartis da distribuição, cuja forma de leitura é exemplificada no próprio gráfico em “75% do total de PLS aprovadas tramitaram em até 57,7 meses”.

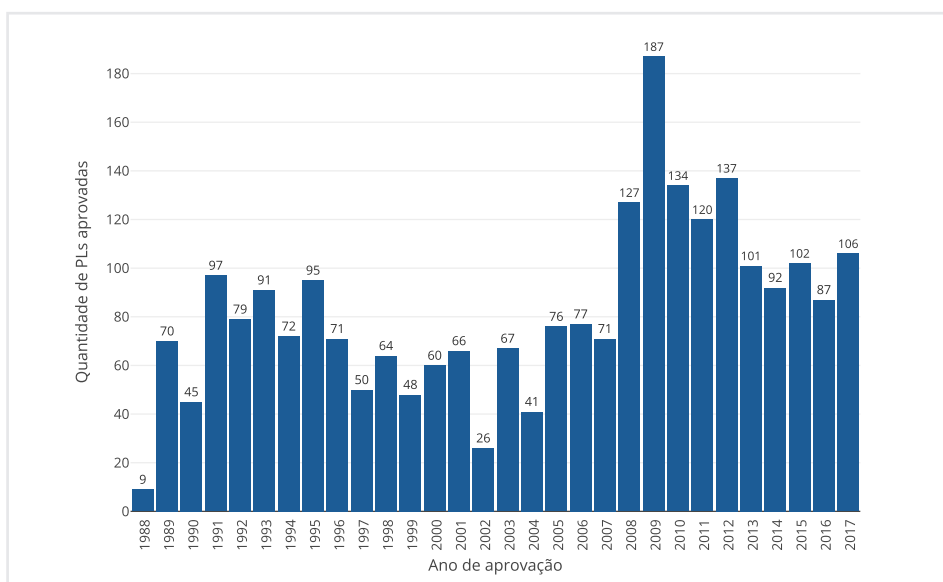
No Gráfico 02 (acima), as linhas em azul-claro indicam os quartis da distribuição, que permitem a visualização da concentração das proposições pelo tempo de tramitação. Com eles, observamos que 25% dos Projetos de Lei tramitam em até 12,83 meses, 50% (mediana) em até 28,03 meses e 75% em até 57,7. Por um lado, isso indica que aproximadamente metade dos PLs demora menos de três anos para serem aprovados. Por outro lado, isso também indica que a outra metade dos projetos de lei levou mais de três anos. Tomando como base, por exemplo, um período de quatro anos, quase 31,97% dos 2.469 projetos de lei foram aprovados acima desse tempo. Como nem todos foram propostos no dia 1 da respectiva legislatura, há uma hipótese de que grande parte da tramitação destes projetos levou mais de uma legislatura para ser aprovado, o que corrobora o estudo proposto no capítulo anterior deste livro para a existência de uma “legislatura virtual” maior que 48 meses, ou seja, que perpassa legislaturas até ser aprovado.

Podemos concluir, então, que a maioria dos PLs aprovados teve tempo de duração um pouco maior do que dois anos até ser transformado em norma jurídica. Como forma de agregar mais valor às análises sobre o tempo de tramitação, apresentaremos a série histórica desses 2.469 projetos de lei em razão do ano de apresentação (Gráfico 03) e, em seguida, do ano de aprovação (Gráfico 04):

**Gráfico 03 - Quantidade de PLs apresentados e aprovados de 1988 a 2017 em razão do ano de apresentação**



**Gráfico 04 - Quantidade de PLs apresentados e aprovados de 1988 a 2017 em razão do ano de aprovação**



É possível observar que aproximadamente metade (48,3%) dos projetos de lei foram aprovados após 2008, ou seja, nos últimos 10 anos. Além disso, nota-se que há dois períodos de pico de apresentação: início dos anos 1990 e início dos anos 2000.

Em geral, o primeiro ano de cada legislatura concentra um maior número de apresentações. Os anos de 2016 e 2017 foram os que tiveram menos proposições aprovadas, corroborando com o dado apresentado no Gráfico 01, que indica que menos da metade dos PLs são aprovados em aproximadamente dois anos.

Quando observamos a 53ª legislatura (2007-2010) tanto o número de apresentações quanto o de aprovações foram altos. Inclusive a média de proposições aprovadas até 2007 é de 63,75 por ano, enquanto a média de aprovação nos 10 anos seguintes (2007-2017) é de 119,3 por ano. Isso sugere uma Câmara que aprova mais a partir da 53ª legislatura.

A partir disso é possível apresentar duas conclusões. A Mesa possui, em média, 14% do tempo de tramitação dos Projetos de Lei transformados em Legislação Ordinária. Esse percentual é o quarto que mais concentra tempo dentro do processo legislativo, desde a apresentação até sua sanção. Trata-se de um órgão que participa ativamente no processo legislativo, especialmente nos projetos de lei transformados em norma jurídica. Por isso, o fato de ela concentrar 14% do tempo total de tramitação das proposições aprovadas é significativo. Um órgão político-administrativo que possui um comportamento similar aos demais órgãos deliberativos e concentra praticamente o dobro do tempo gasto em Plenário chama atenção pela sua intensa participação no processo legislativo e, principalmente, pelo tempo gasto pelos PLs resolvendo questões que não envolvem diretamente a finalidade do Congresso Nacional: deliberação.

### 3. Análise das Movimentações da Mesa

Como afirmado anteriormente, este estudo tem como base duas variáveis com o propósito de investigar a atividade legislativa do Congresso Nacional: tempo e movimentações. A primeira concluiu que este órgão híbrido administrativa e politicamente concentrou, em média, 14% do tempo de distribuição dos Projetos de Lei apresentados e aprovados entre 1988 e



2017. A segunda variável, a ser estudada neste capítulo, tem como objetivo entender quais movimentações foram responsáveis por esta concentração a fim de identificar possíveis gargalos no processo legislativo.

A análise das movimentações envolve a mesma metodologia apresentada no capítulo anterior sobre o tempo. Cada ação singular de um PL intra ou entre órgãos é uma movimentação. Para o caso específico deste capítulo, o objetivo é investigar o impacto dessas ações com mais repetições e que acumularam mais tempo agregado nos projetos de lei na Mesa da Câmara dos Deputados. Portanto, classificar aquelas movimentações com mais frequência e que juntas concentraram mais tempo na Mesa revelará quais procedimentos impactam de forma acentuada o processo legislativo.

De forma resumida, até o momento, verificou-se que os 2.469 projetos de lei apresentados e transformados em Leis Ordinárias desde 1988 até 2017 tiveram 24.020 movimentações neste órgão. O tempo total de tramitação de todos os PLs foi de 101.945 meses (8.495 anos), sendo 14% deles, aproximadamente 13.188 meses (1.099 anos), concentrados na Mesa.

Desse modo, a Tabela 4 apresenta os grupos de movimentações da Mesa em razão do tempo agregado, frequência, tempo médio da movimentação na Mesa por PL e frequência média da movimentação na Mesa por PL. A ordenação se dá pelo percentual de tempo acumulado deste grupo no total de tempo do órgão. Independente da sua frequência e do tempo individual de cada tramitação em cada PL, o objetivo, neste momento, é identificar quais despachos/ações concentram mais tempo agregado neste órgão. Em cada análise, serão levantadas questões que serão aprofundadas no próximo capítulo.

**Tabela 4 - Grupos de movimentações com maior concentração de tempo agregado na Mesa**

| Grupos de movimentações contínuas (grupo) da Mesa | Tempo agregado da movimentação (meses) |             | Frequência da movimentação |             | Tempo médio da movimentação por PL (meses) | Frequência média da movimentação por PL |
|---|--|-------------|----------------------------|-------------|--|---|
|   | Tempo                                  | Porcentagem | Quantidade                 | Porcentagem |  |   |
| <b>Transformada em Lei Ordinária</b>              | 4.118                                  | 31,22%      | 2.212                      | 14,78%      | 1,86                                       | 1,00                                    |
| <b>Apensamento (Decisão)</b>                      | 1.754                                  | 13,30%      | 704                        | 4,70%       | 5,67                                       | 2,28                                    |

OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ANALISANDO A CONCENTRAÇÃO DE TEMPO NA MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

| Grupos de movimentações contínuas (grupo) da Mesa | Tempo agregado da movimentação (meses) |       | Frequência da movimentação |        | Tempo médio da movimentação por PL (meses) | Frequência média da movimentação por PL |
|---|--|-------|----------------------------|--------|--|---|
| Desarquivado (Art. 105, RICD)                     | 1.243                                  | 9,43% | 335                        | 2,24%  | 4,29                                       | 1,16                                    |
| Despacho às Comissões (Decisão)                   | 1.107                                  | 8,39% | 2.612                      | 17,45% | 0,50                                       | 1,18                                    |
| Prazo de Apresentação de Recurso (05 Sessões)     | 770                                    | 5,83% | 1308                       | 8,74%  | 0,60                                       | 1,02                                    |
| Encerrado Prazo de Recurso (Automático)           | 574                                    | 4,35% | 1108                       | 7,40%  | 0,53                                       | 1,03                                    |
| Arquivado (Art. 105, RICD)                        | 490                                    | 3,71% | 339                        | 2,27%  | 1,66                                       | 1,15                                    |
| Leitura e Publicação de Parecer (Decisão)         | 427                                    | 3,24% | 202                        | 1,35%  | 2,56                                       | 1,21                                    |
| Desapensação Automática                           | 355                                    | 2,69% | 163                        | 1,09%  | 2,59                                       | 1,19                                    |
| Ofício SGM-P                                      | 310                                    | 2,35% | 1376                       | 9,19%  | 0,24                                       | 1,04                                    |
| Desapensação                                      | 295                                    | 2,24% | 100                        | 0,67%  | 4,05                                       | 1,37                                    |
| Prazo de Apresentação de Emenda (05 Sessões)      | 271                                    | 2,05% | 268                        | 1,79%  | 1,43                                       | 1,42                                    |
| Recebimento de Ofício do Congresso Nacional       | 264                                    | 2,01% | 30                         | 0,20%  | 9,45                                       | 1,07                                    |
| Encaminhamento à CCP                              | 191                                    | 1,44  | 1525                       | 10,19% | 0,18                                       | 1,48                                    |
| Remessa à Sanção                                  | 180                                    | 1,36% | 581                        | 3,88%  | 0,31                                       | 1,01                                    |
| Despacho Inicial                                  | 179                                    | 1,36% | 228                        | 1,52%  | 0,79                                       | 1,00                                    |
| Despacho (variados)                               | 168                                    | 1,27% | 133                        | 0,89%  | 1,77                                       | 1,40                                    |
| Ato da Presidência                                | 121                                    | 0,92% | 63                         | 0,42%  | 2,48                                       | 1,29                                    |

PODER LEGISLATIVO NACIONAL  
 UMA ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA DO PAÍS SOB A ÓTICA DO DIREITO

| Grupos de movimentações contínuas (grupo da Mesa)       | Tempo agregado da movimentação (meses) |       | Frequência da movimentação |       | Tempo médio da movimentação por PL (meses) | Frequência média da movimentação por PL |
|---|--|-------|----------------------------|-------|--|---|
| Aviso da Presidência da República                       | 72                                     | 0,55% | 84                         | 0,56% | 0,92                                       | 1,06                                    |
| Despacho ao Senado Federal                              | 72                                     | 0,55% | 581                        | 3,88% | 0,13                                       | 1,01                                    |
| Leitura e Publicação da Matéria                         | 44                                     | 0,33% | 95                         | 0,63% | 0,48                                       | 1,04                                    |
| Aprovação da Redação Final                              | 31                                     | 0,24% | 5                          | 0,03% | 6,22                                       | 1,00                                    |
| Abertura de Prazo de Recurso                            | 31                                     | 0,24% | 123                        | 0,82% | 0,25                                       | 1,01                                    |
| Despacho Constituição Comissão Especial                 | 29                                     | 0,22% | 14                         | 0,09% | 2,05                                       | 1,00                                    |
| Recebimento de Ofício Externo                           | 19                                     | 0,15% | 105                        | 0,70% | 0,21                                       | 1,14                                    |
| Despacho à Sanção                                       | 14                                     | 0,11% | 130                        | 0,87% | 0,11                                       | 1,00                                    |
| Decisão da Presidência                                  | 11                                     | 0,08% | 35                         | 0,23% | 0,31                                       | 1,03                                    |
| Despacho à Redação Final                                | 8                                      | 0,06% | 345                        | 2,31% | 0,03                                       | 1,10                                    |
| Apresentação de Emenda                                  | 8                                      | 0,06% | 20                         | 0,13% | 0,40                                       | 1,05                                    |
| Vetado totalmente                                       | 7                                      | 0,05% | 7                          | 0,05% | 0,98                                       | 1,00                                    |
| Aviso (variados)  | 6                                      | 0,05% | 6                          | 0,04% | 1,07                                       | 1,00                                    |
| Apresentação de Mensagem                                | 6                                      | 0,04% | 18                         | 0,12% | 0,32                                       | 1,00                                    |
| Arquivamento (variados)                                 | 5                                      | 0,04% | 10                         | 0,07% | 0,50                                       | 1,00                                    |
| Prazo para Apreciação na Câmara dos Deputados (45 dias) | 4                                      | 0,03% | 47                         | 0,31% | 0,09                                       | 1,04                                    |

| Grupos de movimentações contínuas (grupo) da Mesa | Tempo agregado da movimentação (meses) |             | Frequência da movimentação |             | Tempo médio da movimentação por PL (meses) | Frequência média da movimentação por PL |
|---|--|-------------|----------------------------|-------------|--|---|
| Leitura e Publicação (Pendência)                  | 2                                      | 0,02        | 22                         | 0,15        | 0,11                                       | 1,00                                    |
| Despacho à Sanção                                 | 1                                      | 0,01        | 3                          | 0,02        | 0,28                                       | 1,00                                    |
| Remessa de Ofício                                 | 1                                      | 0,01        | 12                         | 0,08        | 0,20                                       | 3,00                                    |
| Aprovação do Parecer                              | 1                                      | 0,01        | 3                          | 0,02        | 0,22                                       | 1,00                                    |
| Apresentação de Emenda Substitutiva               | 0                                      | 0,00        | 3                          | 0,02        | 0,14                                       | 1,00                                    |
| Leitura e Publicação da Emenda do Senado          | 0                                      | 0,00        | 3                          | 0,02        | 0,08                                       | 1,00                                    |
| Prazo para Apreciação das Emendas do SF (10 dias) | 0                                      | 0,00        | 8                          | 0,05        | 0,02                                       | 1,00                                    |
| <b>TOTAL</b>                                      | <b>13.188</b>                          | <b>100%</b> | <b>14.966</b>              | <b>100%</b> |  |   |

Cada linha da tabela é um agrupamento de movimentações contínuas da Mesa. A coluna "Tempo agregado da movimentação" indica o tempo total (em meses) do grupo, somando-se o tempo de cada movimentação do grupo em cada PL. A coluna "Frequência da movimentação" indica quantas vezes cada movimentação aconteceu na Mesa e também a porcentagem de tempo que ela representa dentre todas as movimentações. A coluna "Tempo médio da movimentação por PL" indica quanto tempo (em média) outra movimentação demorou para ocorrer, levando em conta apenas os PLs que tiveram essa movimentação ( $F_{m\u00e9dia} = F_{total}/n$ ). Por fim, a coluna "Frequência média da movimentação por PL" indica a quantidade de vezes (em média) que uma movimentação ocorreu em cada PL, levando em conta apenas os PLs que tiveram essa movimentação ( $F_{m\u00e9dia} = F_{total}/n$ ). Um exemplo de leitura é que o grupo de movimentações de "Desarquivamento" tem tempo agregado em 1243,50 meses, representando 9,43% do tempo agregado de todas as movimentações, as movimentações do grupo apareceram na mesa 335 vezes, representando 2,24% do total de movimentações da Mesa, tendo 429 meses de tempo médio por PL e 1,16 de frequência média por PL.

Numa análise primária dos dados, podemos comparar a lista apresentada acima e fazer uma observação contrafactual sobre algumas crenças presentes no senso comum acerca de entraves presentes na Mesa da Câmara dos Deputados. Tomando como base as 10 primeiras movimentações, cuja representação de tempo equivale a 84,52%, o fator político não se fez presente de forma explícita em nenhuma delas.

Diante disso, o mais comum a se pensar é que a Mesa concentra mais tempo nos projetos de lei aprovados em razão de o Presidente (seu principal componente) ter o poder de agenda como responsabilidade e atribuição. Levantamos a hipótese de uma movimentação, na qual fosse perceptível esse acúmulo excessivo de tempo sem qualquer justificativa razoável, conter, implicitamente, uma atuação mais forte e presente da esfera política. Há diversas ações que podem exemplificar esse fato, por exemplo, o projeto estar pronto para pauta ou estar aguardando o julgamento de um requerimento de urgência/prioridade. Na prática, as movimentações não tinham qualquer nome que indicasse de forma explícita alguma ação que pudesse inferir a presença desse elemento. Porém, certo é que ela existe, especialmente nos projetos de lei aprovados. Logo, podemos concluir que esse fator político está presente de forma implícita nas movimentações, não sendo exteriorizado nos despachos e ações praticadas pelo órgão.

De qualquer forma, percebe-se que dos grupos acima citados alguns dados se destacam. Focaremos nossa análise nos quatro primeiros grupos de movimentações. Eles agregam 62,34% do total do tempo da Mesa e representam cerca de 40% da frequência total. Ou seja, ainda que em menor quantidade, o impacto destes quatro grupos no tempo da Mesa é significativo. Assim limitaremos nossas análises subsequentes de modo a maximizar nosso tempo e espaço neste artigo.

A primeira observação se dá no grupo “Transformada em lei ordinária”. Este despacho significa que a proposição foi incorporada ao ordenamento jurídico. O que chama a atenção é que quase 31,22% do tempo da Mesa se concentra nessa movimentação, demorando quase dois meses para que a próxima ocorra. Tendo em mente que há diversas burocracias em torno da publicação em “Diário Oficial” e “Baixa ao Arquivo”, é possível que essas próximas movimentações sigam esse perfil. Investigaremos no próximo tópico quais movimentações estão a seguir da “Transformada em lei ordinária” a fim de identificar um possível gargalo neste tempo.

O segundo grupo em análise é o de “Apensamento”. Significa que houve uma decisão determinando o apensamento do projeto a outro ou algum projeto a ele. O que chama a atenção é o tempo médio da movimentação na Mesa. Neste caso, para uma próxima movimentação ocorrer levou, em

média, 5,66 meses. Isso pode ter acontecido porque a proposição apensada, quando anexada à outra “principal” ou “raiz”, não possui mais movimentações autônomas, sendo consideradas como acessórias ao projeto ao qual foi anexado. Ainda assim podemos questionar o fato de que, sendo este estudo somente de proposições “principais”, este tipo de situação não deveria ocorrer, haja vista que eles deveriam conter todas as informações do seu andamento. Logo, podemos concluir que o status de “principal” ou “apensado” pode alterar durante sua tramitação no processo legislativo, tanto é que muitos que foram apensados foram aprovados. Nesse sentido, uma hipótese é que as movimentações seguintes sejam apenas aquelas que indicam a aprovação de pareceres ou de relevante impacto no processo legislativo, justificando a sua presença em projetos de lei apensados, o que corrobora com a ideia de que é preciso haver mais transparência nos dados dos projetos de lei com o espelhamento das movimentações também para os projetos apensados. Além de uma questão de transparência é também uma questão de contabilização das ações no projeto de lei.

O terceiro grupo de movimentações é “Desarquivado (Art. 105, RICD)”. Significa um despacho que certificou um requerimento realizado por autor, ou autores, dentro dos primeiros 180 dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, na forma do art. 105 do RICD. Sendo essa uma prerrogativa dos autores e autoras das proposições, não é necessário um juízo de mérito sobre este requerimento, mas sim efetivá-la, tanto é que a proposição retoma (automaticamente) ao estágio em que se encontrava. Porém, o principal problema, segundo os dados das movimentações, é que o tempo agregado é de aproximadamente 10% do total. Somado ao fato de que, em média, demorou 4,29 meses para que a próxima movimentação fosse realizada, significa que a retomada da tramitação de um projeto de lei quando arquivado/desarquivado está sendo lenta. Trabalhamos com duas hipóteses possíveis: caso a próxima movimentação seja tomada pela própria Mesa, ela pode estar encaminhando o projeto de lei à movimentação anterior ao arquivamento. Neste caso, evidenciaria um claro gargalo técnico e administrativo, haja vista que esse intervalo de mais de cinco meses pode ser diminuído com um aprimoramento digital do processo legislativo. Contudo, a segunda hipótese trata do caso de a maioria das

movimentações seguintes ao desarquivamento serem do próprio órgão anterior ao arquivamento, ou seja, automaticamente terem sido enviadas à última movimentação e esse tempo médio de cinco meses significar um “deslocamento”, ainda que de forma digital. Isso indicaria que o gargalo está na retomada dessa tramitação ao ritmo anterior.

Por fim, o quarto grupo diz respeito às movimentações sobre “Despacho às Comissões”. Esta decisão significa que a Mesa proferiu uma decisão encaminhando determinado projeto de lei às Comissões. Normalmente, essa movimentação ocorre apenas uma vez durante uma tramitação (frequência de 1,18 vez por PL) e no seu início, assim que é apresentada, determinando em quais comissões ela será debatida durante o processo legislativo. Apesar de o tempo médio por PL ser relativamente rápido (0,5 mês, ou seja, aproximadamente 15 dias), no agregado, o tempo que esse grupo de movimentações concentra na Mesa é próximo aos 10%. Além disso, é também o conjunto com maior frequência (17,45%). Ou seja, trata-se de uma movimentação que se repete bastante dentro do contexto da Mesa (dada sua importância administrativa), e que também consome um tempo considerável no órgão. Nesse sentido, podemos trabalhar com a hipótese de essa movimentação ser, de alguma forma, eficiente no processo legislativo e um modelo possível a ser seguido em termos de otimização.

Portanto, como reflexão para este capítulo, nossa intenção foi levantar questões para os quatro primeiros grupos de movimentações em ordem de tempo agregado na Mesa. Visto que eles concentram aproximadamente 62% do total, podemos presumir que o impacto geral em alternativas institucionais ao processo legislativo em alguma dessas quatro movimentações será bastante perceptível e, possivelmente, impactante no tempo de tramitação dos projetos de lei.

Na próxima seção serão levantadas possíveis alternativas para aprimorar o processo legislativo com base no Regimento Interno da Câmara dos Deputados e também na lista de movimentações que acontecem posteriormente à “Transformada em Lei Ordinária”, “Apensamento” e “Desarquivado”. O intuito é tornar o processo legislativo mais dinâmico e desburocratizado.

#### 4. Busca por Respostas: O Regimento Interno e Movimentações Seguintes

Este tópico apresenta possíveis alternativas para um comportamento verificado na análise sobre a distribuição de tempo nos órgãos da Câmara dos Deputados: a concentração de quase 14% do tempo total de tramitação de projetos de lei na Mesa. Isso motivou um estudo sobre as razões deste órgão, híbrido político-administrativamente, reter um tempo considerável do processo legislativo em projetos de lei apresentados e aprovados de 1988 até 2017. Assim, a fim de identificar as razões dessa concentração na Mesa, quatro tipos de movimentações serão, nesta seção, objeto de investigação à luz do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e de suas movimentações seguintes.

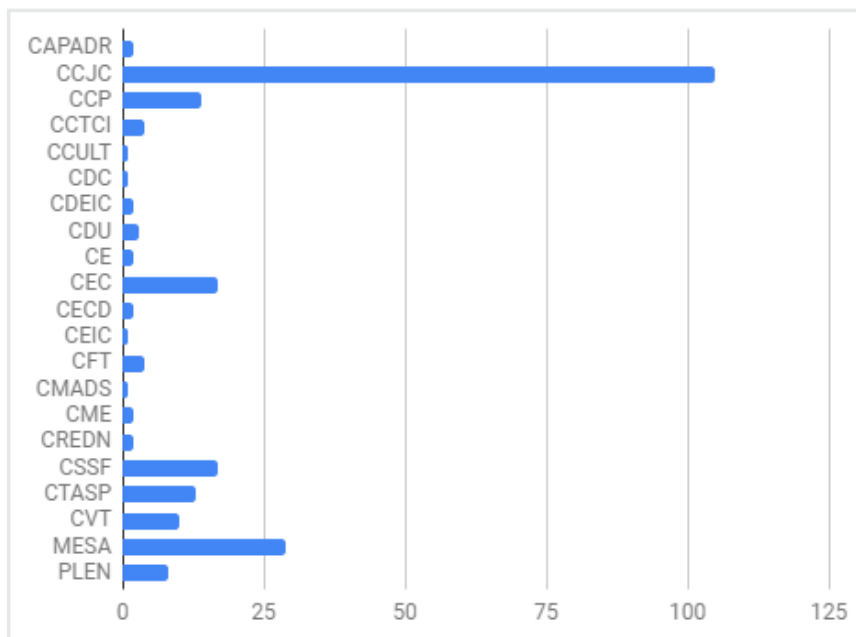
A primeira observação a ser feita dentre as quatro movimentações vale para a decisão de “Despacho às Comissões”. Trabalhamos com a hipótese de ela ser um exemplo de eficiência dentro do processo legislativo. Ainda que ela concentre quase 10% do tempo dos projetos de lei na Mesa e se repita muito, o tempo gasto em cada uma dessas movimentações é pequeno, cerca de 15 dias. Ou seja, em se tratando de uma ação necessária para o processo legislativo, em aproximadamente 15 dias a próxima movimentação já ocorreu, indicando que ela foi efetivada.

O primeiro questionamento se dá nas movimentações de arquivamento e desarquivamento em razão da aplicação do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD). Respectivamente, elas agregam 3,71% e 9,43% cada, e 13,14% juntas, do tempo concentrado na Mesa. Além disso, também é perceptível que o tempo médio por PL é alto, ou seja, realizada a ação de arquivamento e desarquivamento pelo Órgão, demora, respectivamente, 1,66 e 4,29 meses até a próxima movimentação ocorrer.

A indagação se justifica em razão da determinação prevista no art. 105 do RICD que diz explicitamente que a proposição desarquivada irá retomar “a tramitação desde o estágio em que se encontrava”. Nesse caso, dada a última tramitação antes do arquivamento, o que faz demorar quase cinco meses para ser encaminhada eletronicamente para o órgão? Conforme o Gráfico 05 (abaixo), notamos que as movimentações posteriores ao “Desarquivamento” estão vinculadas à CCJC.



**Gráfico 05 - Número de movimentações seguintes ao “Desarquivamento” em razão do órgão**



No gráfico, o eixo x indica o número de movimentações e o eixo y indica o respectivo órgão. Cada barra representa o número de movimentações naquele órgão após movimentações do grupo “Desarquivamento” na Mesa.

Logo, percebemos que o tempo de cinco meses de retomada da tramitação do projeto de lei após o despacho de desarquivamento se dá pelo “deslocamento” (em grande parte) do PL da Mesa para a CCJC. Ainda assim, notamos também que independente da CCJC, tirando a CCP, Mesa e Plenário, as demais comissões são temáticas, indicando que os projetos foram encaminhados aos órgãos cuja tramitação anterior ocorreu. O problema, então, é a demora em cada PL e o acúmulo gerado em todos eles. Mais ainda, dado que estamos tratando apenas de projetos transformados em lei ordinária, é bem provável que isso ocorra também em outros projetos e esteja gerando um gargalo sistêmico na Mesa.

A principal explicação para essa demora na retomada da tramitação pode estar na grande quantidade de proposições desarquivadas no início de

cada legislatura. Numa pesquisa rápida no site da Câmara dos Deputados, 7.694 proposições foram desarquivadas entre 01/01/2015 e 31/06/2015 (seis meses possíveis para realizar esse requerimento). Em 2011 foram 5.611. Em 2007 foram 4.957. Ou seja, o número de desarquívamentos quase que dobrou em apenas oito anos. Se esse comportamento continuar a crescer, somado às tarefas cotidianas da Mesa, o desarquívamento tenderá a ocupar cada vez mais tempo do processo legislativo face à demanda cada vez mais crescente. Além disso, dado que o tempo de aprovação de uma proposição dentro da legislatura é limitado (4 anos), praticamente seis meses foram “perdidos” em razão de um gargalo legislativo gerado pela retomada da tramitação. Isso, mais uma vez, corrobora a hipótese levantada pelo capítulo anterior sobre a existência de uma “legislatura virtual” que abarca mais de quatro anos, dado o tempo limitado e escasso para deliberação e votação das proposições.

Para o Direito, a principal consequência é a aprovação de uma lei já defasada com o (novo) contexto jurídico vigente, gerando novas demandas legislativas e, inclusive, ao Poder Judiciário para interpretação e adaptação da legislação à realidade.

Com base nessas informações, na tentativa de buscar alternativas para otimizar esse gargalo, podemos buscar os projetos de resolução que pretendem alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados desde 1988 (Anexo 3). Todas as modificações propostas (criar, alterar ou revogar) focam no aumento ou diminuição de condições para arquivamento ou desarquívamento. Não há propostas com enfoque no problema principal encontrado: a retomada do processo legislativo após o arquivamento.

Nesse sentido, é possível sugerir aperfeiçoamentos tecnológicos (haja vista que as proposições apresentadas desde 2001 são em formato digital) para que, após o despacho de desarquívamento, seja enviado automaticamente para a Comissão anterior na qual se encontrava. Caso esse tempo caia para dois meses, algo ainda relativamente alto dado que não há uma decisão de mérito nesse percurso, cairia pela metade a concentração de tempo nesta movimentação e, conseqüentemente, geraria um benefício sistêmico ao processo legislativo brasileiro.

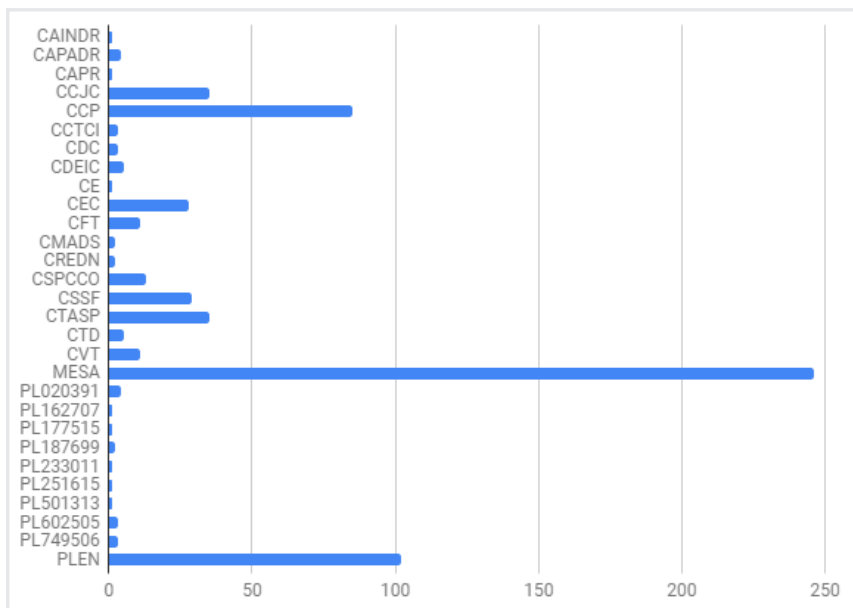
Outra questão importante para análise é sobre o apensamento dos projetos de lei. Como afirmado anteriormente, o despacho que determina

a demora de quase seis meses para ter uma movimentação posterior. Todo esse tempo representa quase 14% do total da Mesa. Isso significa que apesar do tempo no órgão não estar inflacionado (já que ele esteve de fato naquele órgão até a sua mudança), o tempo da movimentação está, tendo em vista que a ausência de registros no sistema só porque a tramitação (naquele momento) está apensada, faz com que haja um limbo digital no qual o projeto de lei tramitou, mas não houve nenhuma informação. Essa falta de transparência (proposital ou acidental) ou simplesmente o não espelhamento dos registros em ambas as proposições (principal e apensada) gera nas movimentações “Apensamento” um acúmulo de tempo do processo legislativo, sendo que outra movimentação pode ter acontecido logo em seguida, mas não ter sido computada no projeto de lei acessório. No momento em que esta proposição se tornou “principal”, temos um grande problema no sistema em torno da transparência dos dados e cálculo do tempo.

Dado que estamos analisando somente os projetos de lei que foram transformados em norma jurídica, este fato pode acontecer em qualquer proposição do sistema. Durante a tramitação dos projetos de lei, o apensamento se dá somente por matéria análoga ou conexa (art. 139, I, RICD). Nada garante que um projeto “principal” tem sobre outro apensado a prerrogativa de ser melhor ou pior, muito menos que será aprovado, simplesmente porque foi proposto antes deste. Logo, ao não expor nos projetos que estão apensados (e também naqueles que estão tramitando em conjunto) os dados do projeto “principal” ao qual se está apensado, além de uma questão de transparência de dados, há um mar de informações perdidas caso qualquer uma das proposições “não principais” sejam aprovadas.

Assim como na análise anterior sobre o “Desarquivamento”, propomos a seguir (Gráfico 06) uma visualização sobre quais órgãos foram responsáveis pela movimentação seguinte ao “Apensamento”. Notamos que, diferente do anterior, a Mesa concentra grande parte das movimentações.

**Gráfico 06 - Quantidade de movimentações seguintes ao “Apensamento” em razão do órgão**



No gráfico, o eixo x indica o número de movimentações e o eixo y indica o respectivo órgão. Cada barra representa o número de movimentações naquele órgão após movimentações do grupo “Apensamento” na Mesa.

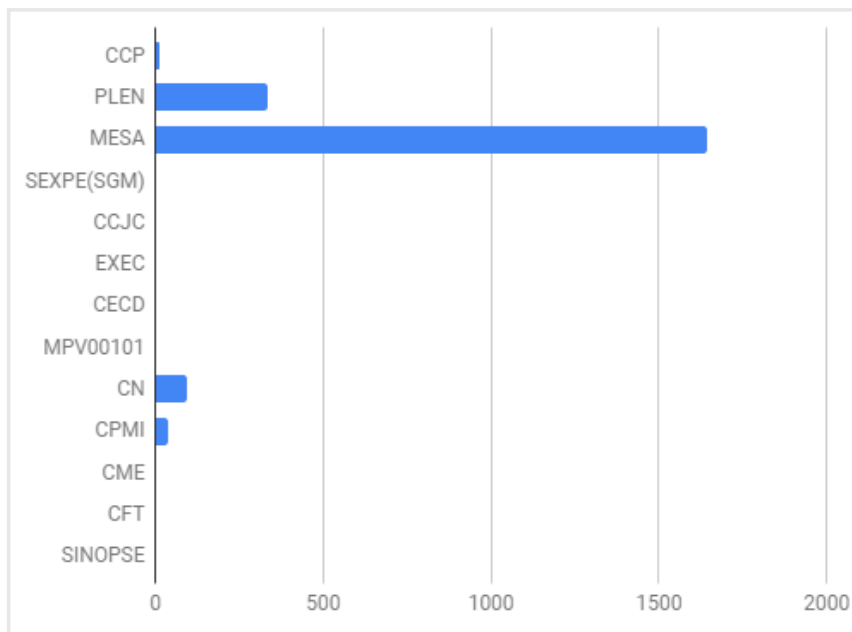
A principal questão nessa investigação é que aproximadamente 30% das movimentações seguintes ao “Apensamento” também são de apensamento, como podemos observar na Tabela 05. Na Mesa, esse percentual sobe para 70%. Isso indica que, somado à falta de transparência e espelhamento das movimentações dos projetos “principais” naqueles apensados, há também uma quantidade alta de apensamentos em série, travando o processo legislativo. Seja pelo poder de agenda dos deputados e deputadas e satisfação da sua base, seja pela intenção de participar de um debate legislativo num tema de seu interesse político, fato é que o apensamento é um gargalo dentro do processo legislativo, acumulando muito tempo na Mesa da Câmara dos Deputados.

**Tabela 05 - Frequência de movimentações seguintes ao “Apensamento”**

| Prox. Movimentação (grupo)      | Frequência das movimentações | % do total | % da Mesa |
|---------------------------------|------------------------------|------------|-----------|
| Apense-se a este, o PL ...      | 175                          | 27,39%     | 69,51%    |
| Apresentação de Requerimento... | 64                           | 10,02%     | -         |
| Encaminhado à Publicação        | 61                           | 9,08%      | -         |
| Despacho “Às Comissões....”     | 49                           | 7,36%      | 19,11%    |
| Parecer do Relator              | 42                           | 6,42%      | -         |
| Outros                          | 313                          | 39,75%     | 11,38%    |
| Total                           | 704                          | 100%       | 100%      |

Por fim, a terceira e última movimentação em análise é aquela referente à “Transformada em lei ordinária”. Nossa hipótese era de que as movimentações seguintes são referentes a diversas burocracias em torno da publicação em “Diário Oficial” e “Baixa ao Arquivo”. Investigando este conjunto no Gráfico 07 (abaixo), notamos o mesmo comportamento verificado no “Apensamento”, ficando a Mesa responsável pela movimentação seguinte na maioria dos casos.

**Gráfico 07 - Número de movimentações seguintes a “Transformada em lei ordinária” em razão do órgão**



No gráfico, o eixo x indica o número de movimentações e o eixo y indica o respectivo órgão. Cada barra representa o número de movimentações naquele órgão após movimentações do grupo “Transformada em lei ordinária” na Mesa.

Vemos também que 95% das movimentações são referentes a “autógrafos”, como mostra a Tabela 6 (abaixo). Segundo o Glossário do Senado Federal<sup>7</sup> o termo se refere ao “documento oficial com o texto da norma aprovada em definitivo por uma das Casas do Legislativo ou em sessão conjunta do Congresso, e que é enviado à sanção, à promulgação ou à outra Casa”.

7 Fonte: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/autografo>.

**Tabela 6 - Frequência de movimentações seguintes a “Transformadas em Lei Ordinária”**

| Prox. Movimentação (grupo)                        | Frequência da movimentação | % do total     |
|---|----------------------------|----------------|
| Ofício do Senado Federal                          | 1.315                      | 61,42%         |
| Apresentação de Mensagem                          | 279                        | 12,87%         |
| Ofício do Congresso Nacional                      | 167                        | 7,82%          |
| Designação de Comissão Mista para Análise de Veto | 105                        | 4,92%          |
| Leitura de Mensagem                               | 87                         | 4,07%          |
| Ofício ao Senado Federal                          | 82                         | 3,84%          |
| Ao Arquivo  | 53                         | 0,56%          |
| Outros  | 124                        | 4,49%          |
| <b>Total geral</b>                                | <b>2.212</b>               | <b>100,00%</b> |

Nesse sentido, como a maioria dos projetos possui como Casa revisora o Senado Federal, ele é quem enviará o projeto de lei à Presidência da República (art. 66, caput CRFB/1988). Assim, os ofícios recebidos pela Mesa da Câmara comunicam na, maioria das vezes, a sanção ou veto (parcial) do projeto de lei. Neste caso, somente caberia ao Congresso Nacional rejeitar o veto por meio de voto, em sessão conjunta, da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (art. 66, §4º). Só após o projeto de lei será remetido à promulgação.

Sendo assim, entendemos que esta movimentação “Transformada em lei ordinária” possui um tempo médio (1,86 meses em média para cada PL) e uma frequência média baixos (ocorre uma vez a cada PL em média), bem como movimentações seguintes que condizem com o andamento concatenado do processo legislativo ordinário – a concentração de tempo de 31% desta movimentação no total da Mesa se deve principalmente ao fato da sua frequência, haja vista que aparece em todos os projetos de lei aprovados. Como estamos investigando um universo restrito àqueles que foram transformados em lei ordinária, qualquer proposta em relação a essa movi-

mentação se aplicará a esse universo, perdendo em potência para abarcar as atribuições e responsabilidades da Mesa.

Portanto, tendo em vista os fatos investigados, podemos concluir que das quatro movimentações que mais retêm o tempo na Mesa da Câmara dos Deputados na tramitação total de projetos de lei transformados em norma jurídica de 1988 a 2017 (62,34%), as referentes a “Transformada em lei ordinária” (31,32%) e “Despacho às Comissões (8,39%) possuem tempo médio e frequência por PL baixos, indicando que, de alguma forma, estão acontecendo bastante, mas não retendo tempo demasiado no seu funcionamento. Já as movimentações “Apensamento” (13,30%) e “Desarquivado pelo art. 105, RICD (9,43%) podem ser aprimoradas por meio de alterações estratégicas que beneficiam, inclusive, todos os demais projetos de lei.

## 7. Conclusão

O objetivo deste artigo era analisar as movimentações da Mesa da Câmara dos Deputados e entender as razões da concentração de tempo do processo legislativo num órgão que é híbrido político-administrativamente. Como as análises exploratórias iniciais indicavam uma concentração neste órgão em uma média de 40% do tempo total de tramitação, levantou-se a hipótese de que as burocracias administrativas estivessem dominando um recurso bastante escasso (e valioso) para o Poder Legislativo: o tempo. Dado que uma Legislatura é limitada em quatro anos, os deputados e deputadas, senadores e senadoras devem votar suas proposições nesse tempo. Após esse período, serão arquivadas todas que ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo com pareceres favoráveis de todas as Comissões, as já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno, as que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias, as de iniciativa popular e também as de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República (art. 105, RICD). Logo, o tempo de deliberação e votação deve ser priorizado.

Nesse sentido, reformulado o modelo inicial sobre a distribuição de tempo nos órgãos dentro do processo legislativo, foram considerados como objeto apenas os projetos de lei apresentados e aprovados de 1988 a 2017. Verificado que o tempo concentrado na Mesa (antes 40%) poderia



estar superestimando a sua atuação e responsabilidade, as movimentações deste órgão foram investigadas de forma mais profunda, gerando um modelo aprimorado de distribuição de tempo no processo legislativo. Nele, foram retirados da Mesa dois tipos de movimentações que, na verdade, não representavam um ato concatenado e ligado ao processo legislativo (movimentações em paralelo) ou que estavam apenas representando um contato externo com o Senado Federal (movimentações do Senado). Assim, nesta nova visualização, a Mesa concentrou 13,5% do tempo total de tramitação dos projetos de lei apresentados e aprovados de 1988 a 2017. As movimentações do Senado, que antes eram contabilizadas neste órgão, foram separadas e computadas autonomamente, gerando 23,55% de concentração. Assim, somente foram consideradas na Mesa aquelas ações e despacho que lidavam diretamente com as suas atribuições e responsabilidades, sendo, ainda assim, contínuas ao processo legislativo.

Entretanto, trata-se de um percentual que pode ser aprimorado. Por isso, a pesquisa se aprofundou nas movimentações da Mesa a fim de entender quais se repetem com mais frequência e quais concentram mais tempo deste processo. Analisamos 24.020 movimentações deste órgão e associamos 21.625 delas em 56 grupos, gerando uma amostra de análise que representa 90,03% do total. Retiradas as movimentações em paralelo (tipo 2) e movimentações do Senado (tipo 3), que superestimavam o modelo original, a nova análise contou com 14.966 movimentações, num total de 13.188 meses. Ou seja, a Mesa da Câmara dos Deputados, de 1988 a 2017, reteve quase 1.099 anos do tempo de tramitação nos projetos de lei aprovados.

Partindo desse universo, selecionamos quatro tipos de movimentações para uma investigação mais aprofundada: “transformada em norma jurídica”, “apensamento”, “desarquivado pelo art. 105, RICD” e “despacho às comissões”. Juntas elas somam aproximadamente 63% do tempo total da Mesa no processo legislativo. Verificamos que duas delas têm um potencial maior de aprimoramento e otimização no processo legislativo: “apensamento” e “desarquivado pelo art. 105, RICD”. Ambas somam 22,73% do tempo total da Mesa. Mais que isso, entendemos também que possíveis alternativas visando à melhora deste tempo, focando nestas duas movimentações, possuem um grande potencial de impacto para todos os projetos de lei, garantindo mais agilidade ao processo legislativo como um todo.

No caso do “Apensamento”, além do espelhamento dos despachos aos projetos apensados para questões de controle dos atos praticados durante toda a sua tramitação, a questão central se deve à transparência das ações praticadas pelo Congresso Nacional. Sem dúvida, o avanço hoje produzido pelo Poder Legislativo federal em termos de divulgação pública dos dados é enorme e possui ainda muitos campos a serem aprimorados. Além disso, aumentará a confiabilidade dos dados disponibilizados, gerando mais produções científicas sobre o processo democrático brasileiro.

Já para a movimentação de “Desarquivamento pelo art. 105, RICD”, identificamos também que, somado às tarefas cotidianas, o desarquivamento tenderá a ocupar cada vez mais tempo do processo legislativo frente à demanda cada vez mais crescente. Mais ainda, dado que o tempo de aprovação de uma proposição dentro da legislatura é limitado (4 anos), praticamente seis meses foram “perdidos” em razão de um gargalo legislativo gerado pela retomada da tramitação. Para o ordenamento jurídico, esse contexto de “normas velhas” ou “caducas” gera um problema de normas que entram em vigor já desatualizadas com o contexto atual. Citam-se, como exemplo, o Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406/2002) que passou 27 anos em tramitação (PL 634/1975), a Lei de recuperação judicial, extrajudicial e falência (Lei nº 11.101/2005) que passou 12 anos em tramitação (PL 4376/1993) e, em menor expressão, o Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015) que iniciou sua tramitação em 2009 com a instituição de uma Comissão de Juristas para elaboração do Anteprojeto de Código. Atualmente, o projeto de Reforma do Código de Processo Penal já está a oito anos em tramitação somente no Senado Federal (PLS 236/2012).

Isso tudo demonstra o impacto do processo legislativo no ordenamento jurídico e o quanto gargalos institucionais no Poder Legislativo federal podem gerar efeitos sistêmicos. Sendo o processo legislativo parte inicial da modificação do ordenamento jurídico, qualquer gargalo presente afeta diretamente o Poder Executivo e o Judiciário, respectivamente, na aplicação e julgamento das leis. Mais ainda, afeta diretamente a população brasileira que está diariamente utilizando esta lei para suas tarefas comuns. Embasar suas ações em regulamentos defasados da realidade ou ter que realizar ações que estão em desconformidade com o contexto social vi-

gente são consequências práticas que demandam um processo legislativo que se preocupe, ao mesmo tempo, com a celeridade, eficiência e aplicabilidade dos seus atos. Do contrário, teremos um Congresso Nacional que não responde concretamente (ou tardiamente) às demandas sociais, um Governo que não conseguirá aplicar as determinações dispostas em lei e Tribunais que terão a tarefa de intervir constantemente no ordenamento jurídico para dar eficiência nas suas regulações.

## **ANEXO 1 - Descrição da Metodologia**

Os dados disponibilizados pela Câmara podem ser encontrados via Rest API (Application Programming Interface). Esse tipo de ferramenta permite a busca padronizada a registros específicos da base de dados, sem liberar o acesso total aos dados. É um serviço usado por outras instituições como o Twitter e Bolsas de Valores para compartilhar dados porque facilita o desenvolvimento de aplicações ao mesmo tempo em que garante a segurança e integridade das bases.<sup>8</sup>

Por meio de consultas à base, é possível saber a data e hora de cada movimentação de cada proposição no seu andamento dentro do processo legislativo. Ainda que o sistema seja da Câmara dos Deputados, é possível identificar o Senado Federal e a Presidência da República através de uma análise mais detalhada das movimentações. Para esta análise de tempo de tramitação, foram utilizados os seguintes filtros:

- Proposição: projetos de lei
- Situação: transformados em norma jurídica
- Data: 05/10/1988 a 31/12/2017
- Autoria: Deputados
- Órgão: Mesa

A base de dados retornou os seguintes resultados:

- 2.481 projetos de lei apresentados e aprovados de 1988 a 2017 (considerando todos os órgãos).

8 Para mais informações sobre a metodologia de captura, acessar o Relatório “Congresso em Números - A produção Legislativa do Brasil de 1988 a 2017”, disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/24019>.

- 2.468 projetos de lei apresentados e aprovados de 1988 a 2017 somente na Mesa
- 101.945 meses foi o tempo que os projetos tramitaram desde a apresentação até a sua baixa definitiva.
- 24.020 movimentações na Mesa.
- 21.625 movimentações da Mesa foram agrupadas e classificadas nos 3 tipos.
  - 14.966 movimentações em 41 grupos do tipo 1 (contínuas) - 69,21%: todas as ações tomadas pelo órgão influenciam o processo legislativo e atuam de forma concatenada e direta em relação à ação anterior, numa relação causa-consequência.
  - 1.553 movimentações em 12 grupos do tipo 2 (em paralelo) - 7,18%: atuação da mesa se dá em paralelo ao percurso natural.
  - 5.106 movimentações em 3 grupos do tipo 3 (Senado) - 23,61%: em tramitação no Senado Federal

#### HEATMAP (Gráfico 02)

Cada movimentação em cada projeto de lei aprovado possui um tempo e um órgão relacionado ao despacho. O tempo de uma movimentação é contado a partir da data desta ação até a próxima movimentação. Esse tempo é determinado para todas as movimentações, exceto nos casos:

- (i) caso a movimentação seja a última movimentação da tramitação do PL, pois não existe uma próxima movimentação;
- (ii) caso a movimentação seja a última no período analisado (até 28/06/2018).

Para o cálculo do tempo das movimentações, são desconsideradas as movimentações em paralelo na Mesa (tipo 2 - foram excluídas as 1.553 movimentações), pois não influenciam no tempo de tramitação do PL. As movimentações do Senado na Mesa (tipo 3) são contabilizadas como tempo de movimentação no Senado.

A concentração de tempo em um determinado órgão significa a soma dos tempos das movimentações de todos os PLs realizadas naquele órgão.

## ANEXO 2 - Forma de atuação da Mesa

A Mesa da Câmara dos Deputados é um órgão central dentro do processo legislativo. Diferente de outros Órgãos, ela possui diferentes atribuições, muitas delas administrativas e também políticas. Dentre as atribuições políticas, a definição de agenda é uma delas. No modelo adotado pelo Brasil, a agenda é definida em grande parte pelos Líderes, pelos presidentes das Casas (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e pelos presidentes das Comissões. O/A Presidente da Câmara dos Deputados detém grande poder de decisão em suas mãos. A Presidência da Câmara faz parte da Mesa, a qual, na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Câmara (art. 14, RICD). Logo, trata-se do cargo máximo do órgão central na determinação de pauta, prazos e decisão de questões de ordem e reclamações. Além disso, em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, o/a Presidente da Câmara dos Deputados é o/a próximo na linha sucessória da Presidência da República (art. 80, CRFB/1988).

Ao Presidente da Câmara dos Deputados cabe, entre outras prerrogativas, a organização, ouvido o Colégio de Líderes, da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados (art. 17, I, s, RICD), bem como organizar e designar a Ordem do Dia das sessões, na conformidade da agenda mensal (art. 17, I, t, e art. 86, RICD).<sup>9</sup> As sessões ordinárias terão duração de 5 horas, contendo a Ordem do Dia iniciada às 16h, com duração de 3h prorrogáveis, para apreciação da pauta (art. 66, III, RICD). Cabe ao Presidente dar conhecimento da existência de projetos de lei constantes da pauta e aprovados conclusivamente pelas Comissões Permanentes ou Especiais, para eventual apresentação de recurso (art. 82, I, RICD), e dar início à apreciação da pauta (art. 83, RICD). Assim como nas Comissões, findo o tempo da sessão, o Presidente anunciará a Ordem do Dia da sessão de deliberação seguinte, dando ciência às Lideranças (art. 85, RICD).

Nesse sentido, é importante analisar seu funcionamento e organização, dado que é parte fundamental para o bom andamento do Poder Le-

9 Para que uma proposição esteja apta para pauta e na Ordem do Dia é preciso que esteja em condições regimentais e com os pareceres das Comissões a que foi distribuída (art. 86, §3º, RICD).

gislativo. Por isso, foi com grande surpresa que a equipe do Congresso em Números se deparou com uma concentração de 40% na Mesa da Câmara dentre os Projetos de Lei que foram transformados em Leis Ordinárias. Partindo do princípio de que o Poder Legislativo tem como objetivo central a deliberação,<sup>10</sup> o tempo maior deveria estar concentrado nas Comissões e em Plenário. Logo, a concentração de quase metade do tempo do processo legislativo num órgão político-administrativo chama a atenção e merece um estudo mais aprofundado.

Este artigo propõe analisar as movimentações deste Órgão a fim de entender se é possível otimizar o tempo do processo legislativo, propondo alternativas para que haja mais celeridade em questões administrativas, diminuindo os entraves burocráticos da instituição.

Contudo, para que este resultado seja possível, duas sistematizações são necessárias: Projetos de Lei transformados em Leis Ordinárias e as movimentações da Mesa da Câmara dos Deputados. Na base de dados disponibilizada pela Câmara através de sua API,<sup>11</sup> desde a promulgação da Constituição Federal em 05 de outubro de 1988 até 2017, dentre os 56.202 projetos de lei apresentados, 2.469 foram transformados em norma jurídica, ou seja, modificaram o ordenamento jurídico vigente, seja alterando, adicionando ou revogando alguma disposição. Contudo, também é importante frisar que essa quantidade de Projetos de Lei transformados em norma jurídica, ou seja, em Legislação Ordinária, são aqueles projetos “raiz” ou “principais” nos quais as proposições apensadas se agrupam durante a

10 **Deliberação:** Ação de deliberar; discussão para se estudar ou resolver um assunto, um problema, ou tomar uma decisão. Fonte: Glossário Câmara dos Deputados.

11 A Câmara dos Deputados oferece informações sobre seus processos internos diariamente em formato acessível por computadores. Assim, é possível construir aplicações que utilizam essas informações de maneira ampla e automatizada. Dentro do escopo do projeto Congresso em Números, foi construída uma aplicação que processa e organiza (captura) as informações com regularidade. Isso permitiu análises históricas e atuais da Câmara dos Deputados, além de prover insumo para perspectivas que não eram estudadas devido à ausência de informação regular e confiável. Os dados disponibilizados pela Câmara podem ser encontrados via Rest API (Application Programming Interface). Esse tipo de ferramenta permite a busca padronizada a registros específicos da base de dados, sem liberar o acesso total aos dados. É um serviço usado por outras instituições como o Twitter e Bolsas de Valores para compartilhar dados porque facilita o desenvolvimento de aplicações ao mesmo tempo em que garante a segurança e integridade das bases. Para mais informações sobre a metodologia de captura, acessar o Relatório “Congresso em Números - A produção Legislativa do Brasil de 1988 a 2017”, disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/24019>.

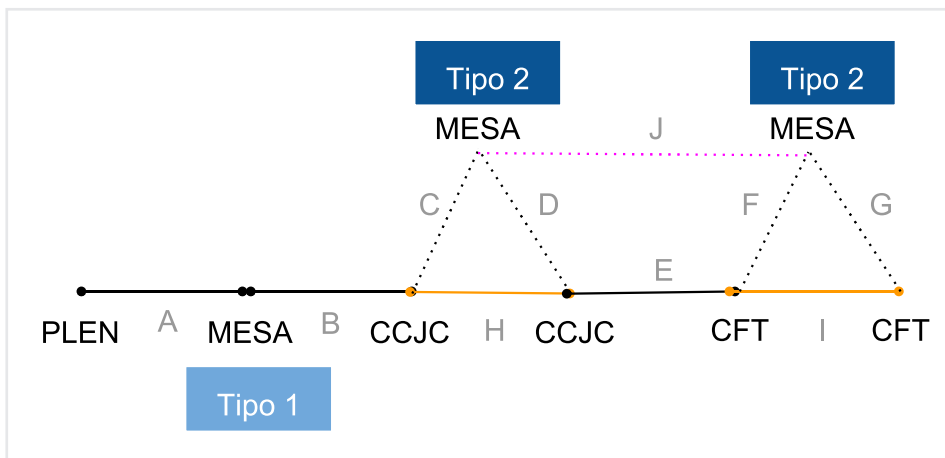
sua tramitação.<sup>12</sup> Com a aprovação de um PL, por exemplo, os demais que estavam apensados são arquivados, ainda que a proposição principal tenha sido transformada em norma jurídica. Este fato não altera a análise sobre o tempo neste artigo tendo em vista que o foco está nas proposições “raiz”, que incorporam o tempo daquelas apensadas dentro do processo legislativo. Logo, o tempo de tramitação total de proposições apensadas ao projeto principal nunca será maior do que este, haja vista que este projeto principal sempre será de apresentação anterior ao projeto apensado.

Portanto, passando à análise das movimentações a fim de verificar essa concentração de tempo na Mesa, detectamos que é preciso haver um refinamento sobre os tipos de movimentações deste Órgão. Detectamos que há três tipos de ações ligadas à Mesa e que afetam diretamente o tempo de tramitação dos Projetos de Lei. Todos eles se baseiam numa diferenciação sobre a atuação do Órgão dentro do processo legislativo. Ainda que uma movimentação ocorra na Mesa, ela pode ser paralela ou parte integrante do curso regular do processo legislativo. Para diferenciar essas duas formas de atuação nos diversos Projetos de Lei, o método utilizado para saber se o tempo de concentração na Mesa está sendo subestimado ou superestimado será a verificação das movimentações através dos seus despachos.

No caso de uma atuação como parte integrante do processo legislativo, as movimentações serão classificadas como “tipo 1”, que chamaremos de “movimentações contínuas” na Mesa. Por outro lado, no caso de uma atuação em paralelo, as movimentações serão classificadas como “tipo 2”, que chamaremos de “movimentações em paralelo” na Mesa. No modelo abaixo, apresentamos uma forma de visualização desses dois tipos.

12 A apensação é um instrumento regimental que permite a tramitação conjunta de proposições da mesma espécie que disponha sobre matéria idêntica ou correlata. RICD, Arts. 142 e 143. Fonte: Glossário da Câmara dos Deputados.

Figura 01 - Tipo de movimentações da Mesa da Câmara dos Deputados



A figura ilustra um exemplo de tramitação de um PL, com início no Plenário até a CFT. As letras A, B, C, D, E, F, G, H, I, J indicam intervalos de tempo entre os órgãos. As linhas pontilhadas indicam movimentações que ocorrem em paralelo ao processo.

O modelo exploratório e atual calcula o tempo de tramitação através da mudança de órgãos. No exemplo acima, o percurso em preto compreende os intervalos A-B-C-D-E-F-G, tomando como princípio que todas as movimentações da Mesa se enquadram no tipo 1 (contínuas), ou seja, que todas as ações tomadas pelo órgão influenciam o processo legislativo e atuam de forma concatenada e direta em relação à ação anterior, numa relação causa-consequência. As movimentações do tipo 2 (em paralelo) alteram este tipo de análise, pois a atuação da mesa se dá em paralelo ao percurso natural. Como exemplo de movimentação contínua temos o despacho “Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD”. Para movimentação em paralelo, temos como exemplos as movimentações “Apresentação do REQ nº” e “Apresentação do requerimento nº”. A grande questão é que os despachos deste último tipo realizados pela Mesa estão sempre vinculados a outra movimentação posterior, no caso, “Indeferido o pedido de desarquivamento, constante do REQ\*\*” ou “Deferido o REQ\*, conforme despacho de seguinte teor (...)”. Logo, essas movimentações implicam que a ação da Mesa não é concatenada com os demais atos que estão acontecendo



durante a tramitação. Elas se referem a ofícios, requerimentos e recursos apresentados na Mesa e que ensejam uma resposta deste Órgão, mas sem afetar a tramitação intercorrente até a sua decisão. De forma resumida, tratam de apresentação (de ofícios, requerimentos e recursos), aprovação (de recursos e requerimentos), deferimento (de questões de ordem, ofícios, mensagens e requerimentos), recebimento (de ofícios dos deputados) e indeferimento (de requerimentos). Logo, por se tratar de uma atuação paralela ao processo legislativo, tais movimentações serão desconsideradas da contagem de tempo.

Com isso, nesta nova análise, o tempo concentrado pela Mesa será o intervalo J (em roxo) e o das Comissões serão em laranja, sendo H-E para a CCJC e I para a CFT. Matematicamente, utilizando o modelo acima descrito no Gráfico 01, o tempo seria contabilizado da seguinte forma:

1. Modelo antigo:

- a. Tempo de concentração na Mesa:  $D + G$
- b. Tempo de concentração na CCJC:  $C + E$
- c. Tempo de concentração na CFT:  $F$

2. Revisão do modelo:

- a. Tempo de concentração na Mesa:  $J = D + E + F$
- b. Tempo de concentração na CCJC:  $H = C + D$
- c. Tempo de concentração na CFT:  $I = F + G$

Com isso, o tempo de tramitação total revisado pelo modelo não mais utilizará as movimentações em paralelo para cálculo do tempo total haja vista que elas não influenciam diretamente o tempo de tramitação do PL e serão contabilizadas somente as movimentações contínuas. Logo, neste exemplo, o tempo total do processo legislativo seria calculado por  $A + B + H + E + I$ , sendo  $H = C + D$  (tempo da 1ª paralela) e  $I = F + G$  (tempo da 2ª paralela).

O importante nessa mudança de cálculo é a soma dos intervalos vinculados a cada tipo de movimentação, que afeta diretamente o tempo em cada órgão. No modelo anterior, caso houvesse uma movimentação paralela, o tempo na Mesa era superestimado e existiriam órgãos nos quais os tempos eram subestimados. No nosso exemplo, como a 1ª paralela ocorre enquanto o PL

está na CCJC (C+D), o tempo da CCJC no modelo anterior seria contabilizado como C e não C+D (subestimação), e D seria um tempo atribuído à Mesa.

Nota-se que, mesmo com a divisão e classificação em movimentações contínuas e em paralelo, o tempo de concentração na Mesa está, ainda, inflacionado. Como já frisado, este órgão faz parte da espinha dorsal do processo legislativo e enquanto uma proposição está no Senado Federal para deliberação, seu tempo é contado pelas movimentações na Mesa, principalmente porque a base de dados proveniente para esta análise deriva da API da Câmara dos Deputados. Logo, o olhar está sendo através desta Casa. Por isso, criamos um 3º tipo de movimentação na Mesa: movimentações do Senado (tipo 3).

O tipo 3 se resume a duas movimentações: “Remessa ao Senado Federal através de Ofício” e “Recebimento de Ofício do Senado Federal”. Ambas indicam que a proposição está em tramitação na Câmara, mas foi encaminhada ao Senado. Portanto, ainda que essa tramitação seja parte do processo legislativo, ela não pode ser contabilizada pela Mesa, devendo ser nomeada de forma diferente das demais, razão pela qual será denominada “tipo 3”.

No primeiro caso, “Remessa ao Senado Federal através de Ofício”, a movimentação indica que o PL em análise foi remetido ao Senado Federal para apreciação, haja vista que foi aprovado na Câmara dos Deputados. Trata-se, assim, de uma tramitação meramente administrativa e que ocupa quase a metade do tempo de concentração neste Órgão. A segunda, “Recebimento de Ofício do Senado Federal”, trata de um ofício do Senado Federal sobre determinado PL. As tramitações sobre este tipo comunicavam as seguintes atividades à Mesa Diretora: (i) remessa à sanção; (ii) rejeição total; (iii) aprovação com substitutivo; (iv) veto parcial e (v) remessa à Câmara dos Deputados para revisão. Logo, assim como a anterior, esta tramitação trata de uma mera comunicação de um movimento externo à Mesa e também à Câmara dos Deputados.

A base de dados contabilizou 24.020 despachos proferidos pela Mesa desde 1988 a 2017 em projetos de lei apresentados e aprovados neste período. Eles foram agrupados em 56 tipos que abarcam as movimentações de forma mais organizada e simplificada. Num primeiro momento, houve

o agrupamento automático das movimentações em termos comuns, tais como “Ofício” ou “OF” seguido de “SF” ou “Senado Federal”, originando, por exemplo, o grupo “Recebimento de Ofício do Senado Federal”. Essa primeira classificação conseguiu abranger 79% do total das movimentações. Posteriormente, no intuito de aprimorar esse modelo, foi realizado o agrupamento manual das movimentações não preenchidas em um dos 56 tipos existentes, finalizando com 87,89% das movimentações (21.110 de um total de 24.020) agrupadas.

Todas as movimentações agrupadas foram classificadas em tipo 1 (contínuas), 2 (em paralelo) e 3 (Senado), sendo 41 grupos referentes a movimentações contínuas, 12 grupos em paralelo e 3 grupos do Senado. Para o Gráfico 01 apresentado no texto sobre a distribuição do tempo nos órgãos da Câmara (detalhes no Anexo 1), foram consideradas somente as movimentações contínuas como tempo na Mesa, as movimentações no Senado como tempo no Senado (que aparece como o “órgão” Senado no gráfico para fins de visualização). As movimentações em paralelo foram desconsideradas no cálculo do tempo, dado que não afetam essa variável.

Estes projetos, para fins deste artigo, representam o universo a ser estudado e examinado em detalhes. Duas análises serão propostas a partir deles: movimentações e tempo. Em seguida, os resultados serão interpretados segundo o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) a fim de considerar alternativas que poderiam beneficiar o processo legislativo brasileiro.

### **ANEXO 3 - Análise descritiva dos grupos de movimentações presentes na Tabela 3**

#### **a) Remessa ao Senado Federal através de Ofício (TIPO 3)**

Movimentação:

- Remessa ao Senado Federal (ou SF), através (ou pelo) Ofício (ou OF)\*

#### **b) Arquivado e Desarquivado pelo Art. 105, RICD (TIPO 1)**

Movimentação:

- Arquivado nos termos do Artigo 105 do RICD\*
- Desarquivado nos termos do Artigo 105 do RICD\*

### **c) Apensamento (TIPO 1)**

Movimentação:

- Anexado ao PL\*
- Apense-se ao PL\*
- Apense-se este ao PL\*
- Apense-se a este o PL\*

### **d) Apresentação de Requerimento e Indeferido o Requerimento (TIPO 2)**

Movimentação:

- Apresentação do REQ nº\*
- Apresentação do Requerimento nº\*
- Apresentação do Requerimento de Retirada de assinatura em proposição de iniciativa coletiva nº\*
- Apresentação do Requerimento de Retirada de proposição de iniciativa individual nº\*
- Apresentação do Requerimento de Urgência nº\*
- Indeferido o pedido de desarquivamento desta proposição constante do REQ\*
- Indeferido o pedido de desarquivamento, constante do REQ\*
- Indeferido o REQ\*, conforme despacho de seguinte teor: “\*\*”

### **e) Prazo de Apresentação de Recurso (05 Sessões) e Encerrado Prazo de Recurso (Automático) (TIPO 1)**

Movimentação:

- Prazo de 05 sessões para apresentação de recurso (Art. 132, §2º, RICD)
- Prazo para apresentação de recurso (Art. 132, §2º, RICD)
- Prazo para apresentação de recurso, nos termos do artigo 132, §2º do RICD
- Prazo para apresentação de recurso, nos termos do §1º do art. 58, combinado com o §2º do art. 132, RICD (05 sessões)
- Encerramento automático do Prazo de Recurso\*
- Encerramento automático do Prazo de Recurso\*. Foi(ram) apresentado(s) \* recursos.

### **f) Transformada em Lei Ordinária**

Movimentação:

- Transformada na Lei nº \*
- Transformada na Lei Ordinária nº \*

### **g) Despacho às Comissões (Decisão) (TIPO 1)**

Movimentação:

- À \*
- À(s) Comissão(ões) \*
- Despacho à \* [exceto: Sanção, Emendas ao Senado, MSC]

### **h) Recebimento de Ofício do Senado Federal (TIPO 3)**

Movimentação:

- Recebimento do (Recebido o) OF (Ofício) nº\* (SF) que comunica (comunicando) \*
- OF (Ofício) nº \*, do Senado Federal, que comunica (comunicando) \*

### **i) Apresentação de Ofício e Deferido o Ofício (Decisão)**

Movimentação:

- OF nº\*
- Ofício nº\*
- Deferido o OF nº\*
- Deferido o Ofício nº\*

### **j) Leitura e Publicação de Parecer (Decisão)**

Movimentação:

- Leitura e Publicação do Parecer da Comissão \*
- Leitura e Publicação dos Pareceres da Comissão \* e \*

## **ANEXO 4 - Projetos de Resolução alterando o Art. 105, RICD**

### **• Supressão total do Art. 105, RICD**

- PRC 70/2003
- PRC 190/2001

### **• Arquivamento**

- **Prazo:**
  - Após duas legislaturas
    - PRC 229/2005
- **Exceções:**
  - “de autoria da Comissão de Legislação Participativa”
    - PRC 295/2006

- “de autoria das Comissões”
  - PRC 95/2015
  - PRC 240/2014
    - (...) ou da Mesa
      - PRC 05/2007
- “de iniciativa de Comissão Parlamentar de Inquérito”
  - PRC 84/2007
  - PRC 222/2010
  - PRC 110/2015
  - PRC 87/2015
  - PRC 119/2003
- “de autoria de Deputado que tenha sido reeleito para a legislatura subsequente”
  - PRC 232/2010
  - PRC 01/2011
  - PRC 30/2011
- “se nesse período não tiverem recebido parecer favorável em pelo menos uma comissão de mérito”
  - PRC 30/2011
- “com parecer favorável de pelo menos uma comissão”
  - PRC 241/2017
- “de autoria de Deputados que tenham sido reeleitos”
  - PRC 05/2007
- “projetos de Código”
  - PRC 05/2007
  - PRC 237/2010
  - PRC 10/2011
  - PRC 30/2011
- “que estejam apensadas a qualquer das referidas nos incisos III a VI”
  - PRC 119/2003
  - PRC 05/2007

◦ **Arquivamento automático:**

▪ Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que se encontrem em tramitação na Câmara dos Deputados por duas legislaturas, inclusive as referidas no caput deste artigo, salvo as medidas provisórias editadas antes da Emenda Constitucional nº 32, de 12 de setembro de 2001, que continuarão em vigor conforme dispõe o art. 2º da referida Emenda Constitucional.

• PRC 279/2006

▪ § 1º O prazo a que se refere o caput será reiniciado quando se tratar de emenda ou substitutivo do Senado Federal a projetos iniciados na Câmara dos Deputados.

▪ § 2º No caso de tramitação conjunta, o arquivamento de uma proposição implicará o das demais.

• PRC 237/2010

• PRC 10/2011

◦ (...) observado o disposto nos incisos I e II deste artigo para este fim, ainda que a tramitação conjunta tenha ocorrido em legislaturas anteriores.

• PRC 30/2011

▪ “§ 1º Em qualquer das hipóteses dos incisos do caput, será automaticamente arquivada a proposição que se encontre em tramitação

• (...) três legislaturas, salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por um décimo dos membros da Casa, até 60 (sessenta) dias após o início da primeira sessão legislativa seguinte ao arquivamento.

◦ PRC 05/2007

• (...) há duas legislaturas salvo se requerida a continuidade de sua tramitação por um terço dos Deputados, até sessenta dias após o início da primeira sessão legislativa da legislatura seguinte ao arquivamento, e aprovado o seu desarquivamento pelo Plenário da Câmara”.

◦ PRC 160/2012

◦ PRC 113/2015

◦ PRC 100/2003 (na inexistência do requerimento previsto no parágrafo primeiro)

• **Desarquivamento**

◦ **Requisito para desarquivamento:**

- “desde que o assunto tratado na proposição ainda seja merecedor da análise proposta à época de sua primeira apresentação”
  - “Passado o prazo e as condições estipuladas no parágrafo anterior, poderá o autor reapresentar a propositura, iniciando-se o trâmite do ponto em que estava quando de seu arquivamento”
    - PRC 229/2005
- “desde que já tenha recebido parecer de pelo menos uma comissão competente para o exame de mérito”
  - PRC 115/2016
- § 2º O desarquivamento de proposição não se estende a outras que com ela tenham tramitado em conjunto.
  - PRC 230/2017

◦ **Requerente, tempo e continuação:**

- § 4º A proposição arquivada poderá ser desarquivada mediante requerimento
  - (...) 10% dos Deputados da Legislatura
    - PRC 127/1992
  - (...) qualquer deputado no exercício do mandato
    - PRC 176/2004
  - (...) pelo Autor, ou Autores, dentro dos primeiros (...) da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava,
    - (...) cento e oitenta dias
      - PRC 234/2010
    - (...) noventa dias
      - PRC 279/2006
        - (...) e dentro dos primeiros noventa dias após a assunção do mandato pelos parlamentares que se enquadrem nos casos de licenciamento e vacância, previstos nos artigos 235 e 238, respectivamente, do Regimento Interno”
          - PRC 234/2010



▪ § 2º A proposição de iniciativa de Deputado que tiver assumido a titularidade do mandato após esgotado o prazo mencionado no § 1º poderá ser desarquivada a requerimento do autor dentro dos primeiros noventa dias após a respectiva posse, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava na legislatura antecedente

• PRC 242/2017

▪ § 5º Encerrado o prazo de que trata o parágrafo anterior, a proposição arquivada poderá ser modificada ao ser reapresentada pelo Autor ou Autores, vedada aos demais Deputados a reprografia ou plágio de qualquer proposição, devendo alterá-la para a reapresentação, mencionada a iniciativa do seu Autor ou Autores.

• Parágrafo único. A não observância do disposto no parágrafo § 5º deste artigo configura descumprimento de dever fundamental previsto no inciso II do art. 3º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, cabendo ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar aplicar a sanção cabível.”(NR)

◦ PRC 30/2011

▪ § 3º Na hipótese de proposição coletiva, aplicar-se á o disposto no § 2º, desde que o requerimento seja firmado pela metade mais um dos Autores da proposição.

• § 4º A proposição cuja apresentação dependa de um número mínimo de subscrições fixado pela Constituição Federal, também, poderão ser desarquivadas nos termos do § 2º, se o requerimento suprir o número de subscrições que eventualmente estiverem faltando, a fim de que a proposição volte a tramitar com o apoio do número constitucional de deputados federais em exercício na legislatura em que se requer o desarquivamento.

• § 5º A representação encaminhada contra a conduta de deputado federal por suposta falta de decoro parlamentar poderá ser desarquivada, a qualquer tempo, mediante requerimento do Representante, desde que apresente fato novo que guarde conexão ou continência com os fatos aduzidos anteriormente.

• “§ 6º Quando for requerido, nos termos do § 2º, o desarquivamento de proposição apensada a outra, somente aquela que for objeto do

requerimento será desarquivada com as emendas que lhe foram oferecidas e aprovadas quanto ao mérito, considerando-se como não escritas as partes do parecer pertinentes à proposição ou proposições que continuam arquivadas, mantido integralmente o substitutivo aprovado pela Comissão”.

◦ PRC 279/2006

◦ **Impedimentos para desarquivamento**

▪ § 2º Na hipótese do § 1º, se a proposição desarquivada não tiver a sua tramitação concluída nessa legislatura, será, ao final dela, arquivada definitivamente,

• PRC 113/2015

• PRC 100/2003

◦ “(...) exceto quando se tratar de projeto de código”.

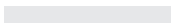
▪ PRC 160/2012

▪ “Nenhuma proposição poderá tramitar por mais de duas legislaturas, exceto se tratar de projeto de código”

• PRC 119/2003



## **Autores**



#### **ALFIER SALES**

Graduando em Matemática Aplicada pela FGV EMAp. Pesquisador do Projeto Congresso em Números. alifer10@gmail.com

#### **BRENDA CUNHA**

Doutoranda em Ciência Política pelo IESP. Atualmente, é pesquisadora do Projeto Congresso em Números. brendaratm@yahoo.com.br

#### **FÁBIO VASCONCELOS**

Doutor em Ciência Política pelo IESP. Atualmente, é coordenador Adjunto do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio. fabio.vasconcellos10@gmail.com

#### **FERNANDA PRATES**

Pós-doutoranda em Direito pela FGV Direito Rio, Pós-doutora em Criminologia pela Universidade de Ottawa, Canadá. Doutora em Criminologia pela Universidade de Montreal, Canadá. Atualmente, é professora substituta de Direito Penal e Criminologia da Faculdade Nacional de Direito – UFRJ. fernanda.fraga@fgv.br

#### **FERNANDA SCOVINO**

Graduanda em Matemática Aplicada pela FGV EMAp. Diretora de criação do Laboratório de Inovação de Políticas Públicas (LAB). Pesquisadora do Projeto Congresso em Números. fscovinom@gmail.com

#### **GUILHERME DE JESUS FRANCE**

Mestre em Direito Internacional pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro e Mestre em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente é pesquisador do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio. guilherme.france@fgv.br

#### **ISABEL CRISTINA VELOSO DE OLIVEIRA**

Doutora e Mestre em Ciência Política pelo IESP-UERJ. Bacharel em Relações Internacionais (UFF). Atualmente, é pesquisadora do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio.

### **JOÃO CARABETTA**

Mestrando em Matemática Aplicada pela FGV EMap. Bacharel em Física pela Unicamp. Pesquisador. joao.carabetta@gmail.com

### **MICHAEL FREITAS MOHALLEM**

Doutorando e LL.M em Direito Público e Direitos Humanos pela University College London (UCL), especialista em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB) e graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente, é professor e coordenador do Centro de Justiça e Sociedade da FGV Direito Rio. michael.mohallem@fgv.br

### **PABLO CERDEIRA**

Professor na FGV Direito Rio e Coordenador do Centro de Tecnologia e Sociedade (CTS) da FGV Direito Rio. Bacharel em Direito pela USP. pablo.cerdeira.fgv@gmail.com

### **ROGERIO SGANZERLA**

Doutorando em Sociologia e Direito pela UFF, Mestre em Direito e Licenciado em Filosofia pela UNIRIO. Bacharel em Direito pela FGV Direito Rio. Licenciando em Ciências Sociais pela UNIRIO. Atualmente, é coordenador do Projeto Congresso em Números. rogeriosganzerla@gmail.com

### **THIAGO BOTTINO DO AMARAL**

Pós-doutor em Direito pela Columbia Law School. Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela PUC-Rio. Atualmente, é professor Adjunto e Coordenador de Graduação da FGV Direito Rio. Professor Adjunto da UNIRIO. Membro efetivo da Comissão Permanente de Direito Penal do IAB. thiago.bottino@fgv.br

Este livro foi produzido pela FGV Direito Rio,  
composto com a família tipográfica Gotham  
e impresso em papel couchê fosco,  
no ano de 2018.

O projeto Congresso em Números da FGV Direito Rio combina dois importantes aspectos na área da pesquisa aplicada contemporânea: o uso massivo de dados extraídos da Câmara dos Deputados e Senado Federal a partir do uso de recursos da computação e a reunião de uma equipe multidisciplinar, com conhecimento, por exemplo, em matemática aplicada, direito e ciência política. Esta obra reúne estudos de pesquisadores da FGV Direito Rio que utilizaram os dados organizados e estruturados pela equipe do Congresso em Números. São contribuições que procuram discutir aspectos substantivos de normas aprovadas pelo Congresso Nacional ou mesmo fatores que impactam a produção de leis no país.

ISBN 978-85-9597-028-1



9 788595 970281 >