



PRODUÇÃO LEGISLATIVA SOBRE CORRUPÇÃO NO BRASIL ENTRE 1988 A 2016

Wanglês da Costa Lima¹
Wilcléa da Costa Lima²
Carlos Augusto da Silva Souza³
João de Lima Marques⁴

Palavras-chave: Câmara dos Deputados; Produção Legislativa; Corrupção.

RESUMO

O combate à corrupção tem se apresentado como um dos temas que mais tem chamado atenção da sociedade nas últimas décadas, devido os escândalos envolvendo não apenas a classe política, mas funcionários públicos, empresários e agentes da sociedade civil. Assim, buscamos identificar como a Câmara dos Deputados, uma instituição que tem prerrogativas de produzir leis de interesse social, tem se posicionado em relação a este tema, mais precisamente em relação à criação de leis que possam combater e controlar esta prática que traz grandes prejuízos para todos os cidadãos.

Neste sentido, o presente trabalho busca responder o seguinte questionamento: Quais tipos de medidas de controle são mais propostos através de Projetos de Lei na Câmara dos Deputados?

Assim, a análise dos Projetos de Leis, consultados no portal da Câmara, foi realizada de acordo com as legislaturas relacionadas aos mandatos do Executivo, destacando: o número de proposições; a autoria (Câmara, Executivo, Senado Federal ou Comissão); tempo de tramitação; as ementas dispostas de acordo com as formas de controle sugeridas pelos seus proponentes, classificando-as dentro das três principais tipologias sugeridas por Avritzer e Filgueiras (2011): 1- Administrativo – burocrático; 2- Judicial e 3- Público não estatal. Os PLs que não se incluíram em nenhuma destas três tipologias foram classificados em outros.

Para atingir o objetivo proposto testamos as seguintes hipóteses: 1) O Poder Executivo apresenta baixo número de Projetos de Lei em relação ao combate à corrupção, quando comparado ao Poder Legislativo, mas apresenta alta capacidade de aprovação de suas proposições devido o seu poder de agenda. 2) Os Projetos de Leis vinculados ao tema de combate à corrupção estão relacionados à criação de instrumentos de controle, contudo,

1 Universidade Federal do Pará (wangleslima@yahoo.com.br).

2 Universidade Federal do Pará (wilclealima@yahoo.com.br).

3 Universidade Federal do Pará (carolssouza@ufpa.br).

4 Universidade Federal do Amapá (jolimarkster@gmail.com.br).

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF*



a forma de controle judicial é apresentada em maior número em relação à forma de controle administrativo – burocrático e público não estatal. 3) Os Projetos de Leis de combate à corrupção levam em média o tempo de uma legislatura para serem aprovados e transformados em leis.

Assim, do total de 618 Proposições de PLs apenas 33 tiveram como origem o Poder Executivo, nos demonstrando uma baixa quantidade de proposições, no entanto, dessas 33 proposições, 9 foram transformadas em Leis, nos evidenciando a sua alta capacidade de aprovação dos PLs em relação ao combate a corrupção se compararmos a Câmara, que propôs bem mais 550, no entanto, só aprovou 6. Confirmando dessa forma, nossa primeira hipótese.

Assim, podemos compreender que o poder legislativo do Executivo, acaba por ser determinante para o seu poder de agenda, o qual pode ser definido como:

[...] a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 23).

Nesse sentido, o poder de agenda do Executivo também pode ser verificado quando na necessidade de se implantar uma coalizão de sustentação, que garanta a sua aprovação, para isso, utiliza-se da distribuição de pastas ministeriais para os membros de partidos com representatividade nas casas legislativas. Garantindo, desta forma, maioria necessária para aprovação de sua agenda, estratégia essa utilizada, chamada de presidencialismo de coalizão (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2004; GOMES, 2013).

Quanto às principais medidas de controle sugeridas pelos PLs, podemos observar que o Poder Executivo tem interesse apenas por medidas de controle “Judicial” e “Administrativo-burocrático”, porém, apresenta interesse maior por medidas de caráter “Judicial”; Já a Câmara dos deputados apresentou proposições relacionadas às quatro formas de controle. No entanto, possui interesse maior por medidas de caráter “Judicial”, e em menor quantidade por medidas do tipo “Administrativo - burocrático”. As medidas classificadas como outros e as classificadas como “Público não Estatal” foram apresentadas em quantidades bem menores. Enquanto o Senado Federal tem interesse maior pelas medidas do tipo Judicial e igual número por medidas caracterizadas como Administrativo-burocrático e outros. As Comissões, por sua vez possuem maior interesse também por medidas de controle Judicial e interesse menor por Administrativo-burocrático e menor ainda por medidas classificadas como outros. Isso confirma a segunda hipótese, de que a forma de controle judicial é apresentada em maior número, que as outras formas de controle. Conforme o a tabela a seguir.

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF



Tabela: Tipologias de Controle por Autoria

	Administrativo - burocrático	Judicial	Público não Estatal	Outros
Executivo	11	22	0	0
Câmara	164	364	6	16
Senado Federal	1	11	0	1
Comissões	4	16	0	2
TOTAL	180	413	6	19

Fonte: os autores, 2016

Nota: Dados da Base de dados da Câmara dos Deputados (2016).

Estes dados podem refletir a opinião do senso comum, que trata a corrupção apenas como caso de polícia, de justiça e não enxerga que a ineficiência das instituições públicas provoca o avanço da corrupção (SILVA, 2001).

Assim, o tema da corrupção está na agenda das inquietações do povo brasileiro, no entanto, o problema não é enfrentado como deveria, de forma resolutiva por seus representantes, que o tratam apenas como mais um item a ser defendido em período eleitoral. Portanto, é necessário haver transparência na administração pública como condição para se atingir a democracia plena, porém, a transparência se efetivará com a criação de mecanismos pelos quais seja possível a fiscalização da sociedade nas ações do Estado (PEREIRA; MUELLER, 2002).

Quanto ao tempo médio de tramitação dos PLs, de uma forma geral é de 25,8 meses para ser transformado em Lei, ou seja, a maioria dos PLs referentes ao combate à corrupção foi aprovada durante a mesma legislatura, confirmando também nossa terceira hipótese.

Neste tópico fizemos uma análise do tempo de tramitação dos PLs relacionados ao combate a corrupção. Para tanto, consultando a literaturas, especializadas, verificamos que, por exemplo, para Gomes (2013) o tempo de tramitação pode refletir o nível de conflito da proposição e não um indicativo de anormalidade no sistema Legislativo. Por exemplo, o tempo de tramitação de uma proposição com celeridade pode estar relacionado ao momento conjuntural da política, já uma proposição com tempo de tramitação longo pode refletir um alto grau de complexidade da matéria em debate.

Por outro lado, Diniz (2005) considera que nem sempre a apresentação de uma proposição ao poder Legislativo expressa e/ou representa os interesses de seu proponente. Em alguns casos a proposição é feita apenas para passar uma boa imagem à opinião pública ou corresponder às aspirações dos grupos de pressão.

Portanto, nessa relação entre os poderes, buscamos de acordo com Gomes (2013) compreender o produto da relação entre o Executivo e o Legislativo, para que nos permita analisar os resultados obtidos não na perspectiva de enfatizar quais instituições são mais

VIII JORNADA DE PESQUISA E EXTENSÃO

*Legislativo, Executivo e Sociedade na Construção da Governança Pública
18 e 19 de setembro - Câmara dos Deputados, Brasília-DF*



ou menos efetivas, mas na busca de saber se o sistema estabelecido tem sido capaz de solucionar os problemas colocados na agenda política.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32.).

DINIZ, Simone. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n.1, p. 333-69, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. **Plenarium**, Brasília, ano 1, n. 1, 2004.

GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A economia política da corrupção no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2001.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.