

**PRODUÇÃO DE LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM RELAÇÃO AO COMBATE À
CORRUPÇÃO NO BRASIL (1988 A 2016)**

Wanglês da Costa Lima¹; Wilcléa da Costa Lima²

RESUMO: O trabalho busca fazer uma análise das formas de controle sugeridas para se combater a corrupção no Brasil, a partir de Projetos de Leis que tramitaram na Câmara dos Deputados, no período de 1988 a 2016, que foram transformados em leis. O levantamento dos dados se deu através da página eletrônica da Câmara dos Deputados, onde foi possível fazer a classificação de 618 PLs referentes ao tema.

Palavras-Chave: Câmara dos Deputados; Projetos de Leis; Combate a Corrupção

INTRODUÇÃO

A corrupção, como afirma Avritzer; Figueiras (2011a) pode ser considerado um dos maiores problema que assolam a gestão pública e prejudica a consolidação do regime democrático no Brasil. Desta forma, este trabalho busca compreender, quais os principais tipos de medidas de controles foram mais sugeridos através de PLs, que tramitaram na Câmara dos Deputados e foram transformados em leis, no período de 1988 a 2016?

Para tanto, consideramos o princípio da tripartição do poder, garantido no art. 2º da Constituição Federal de 1988 como objeto que nos permite compreender a produção legislativa, uma vez que como assegura Guimarães (2008), este princípio é à base da divisão das funções de cada Poder do Estado e tem ligação com a produção legislativa. Assim, nos permitirá compreender os tipos de medidas de controles do Poder proponente (Senado Federal, Câmara, Executivo ou Comissões).

Para responder tal questionamento o trabalho levantou as seguintes hipóteses: I- Considerando o princípio da tripartição do poder, consagrado no art. 2º da CRFB / 88, a Câmara dos Deputados apresenta elevada proposição e aprovação de leis referente ao tema de combate à corrupção, quando comparada as de origens do Executivo, Senado Federal e Comissões. II- O Poder Executivo dispõe de prerrogativas privativas no que tange a proposição de PLs, conforme o art. 61º da

¹ Mestre em Ciência Política. Bacharel em Direito. wangleslima@yahoo.com.br

² Mestra em Ciência Política. Bacharel em Direito. wilclealima@yahoo.com.br

CRFB / 88. Neste sentido, as medidas de controle de maior interesse do Executivo são do tipo administrativo - burocrático.

Diante disso, buscar-se-á analisar a produção e aprovação dos PLs que tramitaram na Câmara dos Deputados, e as principais medidas de controle de interesse do Executivo, em um espaço no qual se debate problemas e questões de interesse da sociedade, bem como, de produção e aprimoramento de leis.

Assim, a análise dos Projetos de Leis que deram entrada na Câmara foi realizada a partir das formas de controle de combate à corrupção sugerida pelos seus proponentes, classificando-as dentro das três principais tipologias sugeridas por Avritzer; Filgueiras (2011a): 1- administrativo – burocrático; 2- judicial e 3- público não estatal.

PRODUÇÃO LEGISLATIVA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS CONSIDERANDO O PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DO PODER

A Constituição Federal de 1988 nos traz no seu Título IV, “Da organização dos Poderes”, descrevendo as normas que regulam as atribuições dos Poderes e como cada um se relaciona com o outro. Ou seja, a Constituição atribui a cada Poder a possibilidade de controle de um sobre o outro (MEDEIROS, 2008).

Assim, mesmo que seja atribuição do Poder Legislativo, a responsabilidade de legislar, o princípio da tripartição do poder e seu sistema de freios e contrapeso, como é apresentado na teoria de Montesquieu, que sistematizou os três Poderes com divisão de funções e controle de um pelo o outro, permite que os três Poderes possam também participar do processo legislativo (GUIMARÃES, 2008).

Desta forma, a Câmara dos Deputados, lócus de nosso estudo, detém o poder de propor e/ou aprovar matérias de competência da União, fiscalizar o Poder Executivo, eleger dois membros para o Conselho da República³ e autorizar a instauração de processo contra o Presidente, Vice-presidente, bem como aos Ministros de Estado (ROCHA NETO, 2013).

Os Projetos de Leis são proposições cujo objetivo é criar novas leis ou alterar as que já estão em vigor. Sendo estas subdivididas em: Projeto de Lei Ordinária (PL) e Projeto de Lei Complementar (PLP). Os seus propositores podem ser os parlamentares de forma individualizada, coletiva ou através de Comissões; o Presidente da República em matérias definidas pela Constituição, o STF e os demais

³ É o órgão superior de consulta da Presidência da República, criada para assessorar o presidente em momento de crise. Art. 89 CF.

Tribunais Superiores, bem como, a Procuradoria-Geral da República em matérias relacionadas à criação de órgãos e carreiras. (PACHECO, 2013).

Também é permitida a proposição de iniciativa popular⁴, desde que seja apresentada a Câmara dos Deputados o PL subscrito por 1% (um por cento), dos eleitores, de todo o território nacional, ou três décimos de eleitores de cinco Estados (PACHECO, 2013).

Assim sendo, os PLs propostos à Câmara passam pelas seguintes fases: primeiramente é feito a leitura em plenário, posteriormente recebe o número na Secretária-Geral da Mesa para poder ser distribuída as Comissões de Mérito, não podendo passar de três. Caso ultrapasse as três Comissões de Mérito, a proposição terá que seguir tramitação em Comissão Especial. As proposições precisam passar primeiramente pelas Comissões de Mérito, para depois passarem pelas Comissões de Poderes Terminativos (CCJC e CFT); as deliberações se dão por maioria simples (QUEIROZ, 2014).

Nem todas as proposições podem ser aprovadas conclusivamente nas Comissões, a exemplo: Emendas à Constituição; Projeto de Lei Complementar; Medidas Provisórias; Projeto de Lei Delegada; Projeto de Decreto Legislativo; Projetos de Resolução; Projetos relacionados aos códigos de direitos políticos, eleitorais etc. Assim como, o Projeto de iniciativa popular, de Comissão, do Senado Federal e os que apresentarem desacordos nas Comissões, os que estiverem tramitando em regime de urgência e os que tiveram recursos de 1/10 dos Deputados (QUEIROZ, 2014).

Caso não ocorra aprovação conclusiva nas Comissões, o PL segue tramitação em Plenário e os debates terão início quando a matéria for incluída na ordem do dia. Quando não muito longo os PLs, estes são debatidos na íntegra, caso seja extenso poderão ser tratados por título, capítulos, seções e/ou grupo de artigos (BERWIG, 2011).

Quanto ao regime de tramitação dos PLs na Câmara podem ser de três formas: urgência, prioridade e ordinária⁵. As diferenças estão estabelecidas pelas formalidades de tramitação que as proposições deverão seguir.

Assim, temos a forma de tramitação de urgência, onde é estabelecido prazo de 5 sessões para todas as Comissões deliberarem, contudo, quanto as normas de publicações, distribuições e quórum para deliberação devem seguir as normas de tramitação estabelecido pelo RICD.

No caso de tramitação em prioridade só poderá ocorrer em PLs de iniciativa do Presidente da República, do Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão, do Senado Federal ou dos cidadãos; tendo como prazo estabelecido de 10 sessões para cada Comissão deliberar. Já o regime de

⁴ Art.61, § 2º, CF.

⁵ Está estabelecido nos arts. 52, 151, 152 e 158 do RICD.

tramitação ordinário é o mais comum, estabelece como prazo de tramitação, 40 sessões, para cada Comissão. Em casos de uma proposição sair de uma Comissão para outra, o prazo é reiniciado. (BERWIG, 2011).

Existe, também, a forma de tramitação urgente urgentíssima, a qual estabelece que o PL possa ser incluído na Ordem do Dia, na sessão plenária, mesmo que esta tenha sido iniciada para ser imediatamente discutida e votada. Esta forma de tramitação não está estabelecida no RICD, contudo é consagrada pelo uso. (BERWIG, 2011).

COMPREENSÃO DE CORRUPÇÃO

Pensar as formas de controle para se combater a corrupção perpassa pela definição do que é corrupção. Desta forma, cabe ressaltar que a etimologia da palavra vem do latim “*corruptio*”, que significa: decomposição, putrefação, depravação, desmoralização, sedução e suborno (SILVA, 2001).

Logo, quando se fala em corrupção pensa-se em práticas de ilegalidades envolvendo pagamento de propina e que abrange pelo menos dois indivíduos e/ou grupos de indivíduos: corrupto (s) e corruptor (es). Dessa forma, o senso comum associa a corrupção como fenômeno ligado, diretamente, às relações de poder, aos políticos e às elites econômicas (SILVA, 2001).

Avançando um pouco mais no propósito de busca do conceito de corrupção que para Avritzer; Filgueiras (2011a, p.15) “[...] é um fenômeno polissêmico e necessariamente político”. Prado (2013, p.23) considera que:

[...] pode-se conceituar a corrupção como o conjunto variável de práticas que implicam trocas entre quem detém o poder decisório na política e na administração e quem detém o poder econômico, visando à obtenção de vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas para os indivíduos ou grupos envolvidos.

Para o Direito brasileiro a corrupção tem dois sentidos: perversão e suborno. O primeiro está relacionado a “induzir à libertinagem”, caracterizado no crime de corrupção de menores (art.218 do Código Penal) e o segundo se caracteriza no crime praticado por funcionário público contra a Administração Pública (art.317 CP) e/ou particulares contra a Administração Pública (art. 333 CP).

Logo, o nosso estudo segue a partir do segundo sentido, pois o primeiro não é nosso objeto. Nucci (2014) nos ajuda aqui a compreender os dois artigos supracitados. O art. 317 que trata da prática de corrupção passiva, no qual o sujeito ativo é o funcionário público, o sujeito passivo é o Estado e secundariamente entidade de direito público ou outros prejudicados. O art. 333 versa sobre a corrupção ativa, onde o sujeito ativo é qualquer pessoa e o sujeito passivo é o Estado. Em ambos os artigos o objeto jurídico é a Administração Pública, com o objetivo de proteger seu interesse patrimonial e moral,

e de forma geral, a pena tanto no crime de corrupção passiva quanto no de corrupção ativa é de 2 a 12 anos, e multa.

Assim, compreendendo o sentido dado as práticas de corrupção, vamos ao próximo tópico analisar as formas de controle da corrupção, já que é comum para algumas pessoas pensar que a corrupção se espalhou no Brasil se ramificando por toda a Administração Pública, por falta de leis penais mais rigorosas. Como também é comum observarmos a conotação política que é dada quando há algum tipo de denúncia, como afirma Prado (2013) esta acaba sendo usada como arma de disputa política eleitoral e até mesmo como justificativa para se aplicar medidas de exceção.

Contudo, cabe destacarmos que pode ser percebido que a Constituição de 1988 favoreceu o aprimoramento das instituições de controle do Estado, dando-lhes uma maior autonomia, bem como, favoreceu a maior participação da sociedade civil no que se refere ao controle de políticas públicas. Porém, as práticas de corrupção permanecem, afetando a efetividade das políticas públicas, inviabilizando a possibilidade de uma vida institucional, democrática e republicana (FILGUEIRAS, 2011).

FORMAS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

É comum atribuir o problema da corrupção, no Brasil, à nossa herança ibérica de colonização, bem como, considerar o Estado e a cultura política como sendo os responsáveis pelas mazelas institucionais promovidas pela dilapidação dos recursos públicos.

Contudo, esta é uma forma de interpretação de caráter histórico que naturaliza a corrupção, e a sua única forma de controlá-la, só seria possível através de uma revolução, como nos afirma Filgueiras (2009). Portanto, para compreendermos a corrupção como fenômeno que afeta o país, temos que perceber que ele não tem nada de natural e sim a forma de organização do sistema político, a organização do Estado e a organização das formas de controle sobre o sistema administrativo-burocrático, que acaba o tornando um elemento fortemente contestado (AVRIZER; FILGUEIRAS, 2011a).

Dito isso, veremos que a sociedade brasileira passa a reconhecer a corrupção como um problema que impede a implantação de uma agenda capaz de buscar o desenvolvimento, tornado-se um dos maiores empecilhos para o sistema democrático brasileiro, impedindo a ampliação da legitimidade e qualidade da democracia. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011b). Isso faz com que a expansão da democracia e o estabelecimento de instituições estáveis seriam suficientes para o começo de uma reação à corrupção, pois a partir do momento que se conseguir aumentar a

escolaridade da sociedade e reduzir a pobreza, os eleitores passariam a ser mais vigilantes e menos dependentes de favores do governo e conseqüentemente mais exigentes em relação à transparência no uso dos recursos públicos como nos afirmam Carvalho (2012).

Assim, passaríamos, também, a perceber a corrupção não só a partir de uma perspectiva moralista e/ou criminal, mas a partir de suas formas de controle, até porque como afirma Avritzer; Filgueiras (2011a, p.8)

O moralismo contribui à deslegitimação da própria democracia no Brasil, ao não permitir a produção de consensos em torno de princípios e regras institucionais da política. O moralismo na política proporciona um discurso balizado na antipolítica, fazendo que o descontentamento com as instituições passe à indiferença, neutralizando a ação da cidadania democrática.

Ao analisar as formas de controle, temos que antes diferenciá-las entre duas formas: controle externo e controle interno. O controle externo é executado por entidade independente a Administração Pública, podendo exercer atividades de vigilância, de orientação e propor correção. O controle interno é exercido pela própria Administração Pública através de ações e procedimentos de rotina que vise à preservação da integridade do patrimônio público (AVRITZER; FILGUEIRAS 2011a).

Estas formas de controle surgiram como aponta Avritzer; Filgueiras (2011a, p.14), com as modernas burocracias, tendo como pressupostos a necessidade de controlá-las, evitando possíveis ilegalidades praticadas por agentes públicos já que:

No âmbito do direito administrativo, o problema da ilegalidade constitui-se como o problema fundamental da questão do controle, com o intuito de evitar a arbitrariedade dos agentes públicos, tendo em vista os princípios da soberania do interesse público sobre o interesse privado e da indisponibilidade do interesse público. Esses princípios configuram o cerne do direito administrativo, mediante o qual se fundamenta a existência de uma administração do Estado de caráter público e moderno [...].

Dessa forma, estudos indicam a necessidade de se ampliar as formas de controle, ou seja, a ideia de controle democrático que perpassa por uma dimensão pública e autoral. Essa última corresponde às possibilidades de escolhas dos cidadãos favorecendo a concepção de participação popular, e ampliando o poder de contestação dos cidadãos. (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011a).

Assim, o controle democrático da corrupção se fará segundo Avritzer; Filgueiras (2011a, p.16) considerando os seguintes tipos de controle:

i) controle administrativo - burocrático; ii) controle judicial; e iii) controle público não estatal. Nas ordens democráticas, o controle da corrupção deve ser exercido na integração dessas três dinâmicas, conforme uma concepção ampla de accountability. A não integração dessas três formas de controle da corrupção desencadeia/proporciona um processo crescente de deslegitimação política.

O controle administrativo–burocrático é considerado como o tipo de controle exercido pelo Estado sobre os governos, bem como, sobre os seus órgãos burocráticos, decorrendo do surgimento de agências especializadas que objetivam ter maior controle e corrigir eventuais práticas consideradas ilegítimas, cometidas por agentes públicos no exercício da função.

Assim, Avritzer; Filgueiras (2011a, p.17) avaliam que:

No âmbito do controle administrativo-burocrático, definem-se ramos especializados em processos de auditorias, controles de contas, correição, averiguação de cumprimento dos deveres funcionais e resultados de políticas de decisões de governo.

Dessa forma, o que se busca a partir das agências especializadas é criar mecanismos de controle capazes de atuar de forma vigilante e seguindo preceitos, em conformidade com o que é considerado legal diante da ação do Estado.

Quanto ao controle judicial considera-se como sendo uma forma de controle que se estabelece a partir de preceitos jurídicos respaldados por códigos, estatutos e regulamentos utilizando-se de neutralidade e universalidade na aplicação das normas. Neste sentido, Avritzer; Filgueiras (2011a, p.18) consideram que o controle judicial da corrupção pelo Estado se dá de duas formas: na esfera cível e/ou na esfera penal.

Na esfera cível, a corrupção é tratada como problema administrativo do Estado, tendo em vista o problema da discricionariedade dos agentes públicos. Nessa modalidade, o judiciário impõe à Administração Pública o ajustamento de condutas dos agentes públicos, algumas penalidades e a correção formal da finalidade administrativa. Na esfera criminal a corrupção é tratada, evidentemente, com crime, conforme a interpretação das leis penais.

Assim, o controle judicial é uma forma de controle externo a Administração Pública, que tem a função de responsabilizar e atribuir penas a possíveis crimes que venha a ser praticado por agentes públicos e/ou privados contra a Administração Pública. Nesse sentido, Avritzer; Filgueiras (2011a, p.19) analisam que:

Tal como o controle administrativo-burocrático, o controle judicial ressalta uma concepção de vigilância como forma de controle sobre as delinquências dos agentes públicos, de acordo com o conjunto de normas racionais criadas pelo legislador. É um tipo de controle de base formal, sustentado na interpretação de uma legalidade por parte de um corpo de magistrado.

O controle judicial nos possibilita perceber dentro do campo da legalidade estipulada pelo Estado, o que pode ser considerado e o que não pode ser considerado prática de corrupção. Retirando assim, do espaço político a possibilidade de controle dos seus próprios atos, uma vez que o judiciário assume o papel de controle das ações dos agentes públicos.

Já o controle público não estatal é o tipo de controle que é exercido pela sociedade e/ou pela sociedade civil. A partir deste tipo de controle é possível percebermos o exercício cidadão dos princípios e valores morais da própria democracia, o qual, seu o objetivo segundo Avritzer; Filgueiras (2011a, p.20) “[...] é acionar o controle interno ou mesmo o controle judicial.” Tal forma de controle favorece a maior participação cidadã no controle da Administração Pública, o que seria uma forma de ampliação da *accountability*, uma vez que o cidadão passaria de forma institucional, controlar mais as ações do Estado, através de, por exemplo: avaliações das ações da gestão pública, monitoramento e participação ativa em órgãos colegiados (AVRITZER; FILGUEIRAS, 2011a).

Ainda sobre isso, Avritzer; Filgueiras (2011a, p.20) consideram que:

O exercício do controle público não estatal demanda uma estrutura de direitos assentada, precipuamente, na personalidade política do cidadão, tendo em vista liberdades políticas fundamentais, tais como: liberdade de imprensa, liberdade de opinião, direito de votar e de ser votado e liberdade de associação. [...] frequentemente é necessário ampliar a dimensão institucional da *accountability* na direção da sociedade civil, com o objetivo de garantir a capacidade do público de controlar as ações do governo e poder determinar o conteúdo das decisões políticas.

O controle público não estatal nos possibilita caminhar em direção à transparência no serviço público, cumprindo o princípio constitucional da publicidade e contribuindo para o combate à corrupção. Da mesma forma, permitindo-nos perceber que o controle da corrupção perpassa pelo compromisso democrático assumido pela sociedade, pois sem esse compromisso dificilmente avançaremos nas questões relacionadas ao controle dos desvios de conduta dos agentes públicos no Brasil (LIMA, 2017).

METODOLOGIA

Como procedimento metodológico foi feito levantamento dos dados na página eletrônica da Câmara dos Deputados, entre os meses de setembro de 2016 a dezembro de 2017, onde se buscou no campo “Atividade Legislativa”, o total de proposições de Projetos de Leis referente ao “combate à corrupção” no período de 1988 a 2016. A escolha do marco inicial para análise se deu pelo fato deste ser o ano no qual foi promulgada, a Constituição em vigor no Brasil, dando início ao novo período democrático do país, o marco final por ser o ano de saída da Presidenta Dilma do cargo que ocupava em decorrência do processo de impeachment, assumindo em seguida o cargo “vago,” o então Vice-presidente Michel Temer.

Durante o período de buscas dos dados foram identificados 618 Projetos de Leis voltados ao combate à corrupção. Conforme Pereira; Martínez; Lago (2009) foi feito inicialmente a organização e

seleção das informações, para somente no momento posterior realizar a análise dos dados. Observando o teor das proposições analisadas, a partir das três tipologias de controle sugeridas por Avritzer; Filgueiras (2011a): 1- administrativo – burocrático; 2- judicial e 3- público não estatal. As proposições que não se incluíram em nenhuma destas três tipologias, classificamos em outros.

Com isso, buscamos compreender a Ciência do Direito como afirma Rosa (2004, p. 32): “... como fato social, e não apenas como um conjunto de normas que formam um sistema lógico, disciplinador da vida em sociedade”. Da mesma forma, buscamos como afirma Carnelutti (2012) analisar as regras estabelecidas pelo Direito, como aquela que não se enceram em si, visto que atuam e governam a vida de pessoas, sob as quais é necessário observar quem deve mandar e quem deve obedecer, pois só assim a lei demonstrará eficiência e não só aparência.

Dessa forma, a sistematização dos dados foi organizada de acordo o número de proposições; a autoria (Câmara, Senado Federal, Executivo e Comissão); ano de início da proposição, situação de andamento e a ementa, que foram analisadas dentro das três tipologias de controle sugeridas por Avritzer; Filgueiras (2011a).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Constituição de 1988 nos apresenta as funções a ser exercida por cada poder: Executivo, Legislativo e Judiciário, de forma separada e independente. Contudo é possível observarmos a influência institucionalizada de um poder sobre o outro (DOURADO; AUGUSTO; ROSA, 2011). Como bem nos afirma Figueiredo; Limongi (1999), que no interior do quadro institucional, o presidente possui meios, capaz de induzir os parlamentares a cooperar, como também é possível perceber que:

[...] parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.22; 23)

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,).

Logo, ao analisar os PLs de combate à corrupção que tramita ou tramitaram e foram transformados em leis na Câmara dos Deputados, chegamos as seguintes informações, expostas na Tabela 01, que nos possibilitou ter uma visualização do quantitativo de proposições de PLs por autoria, bem como, a quantidade de PLs transformados em leis.

Tabela 01: Números de Proposições e PLs Transformados em Leis

Autor	Quantidade de Proposição		Transformado em lei	
	Freq.	%	Freq.	%
Executivo	33	5,0%	8	24,2%
Câmara	550	89,0%	6	1,0%
Senado Federal	13	2,0%	3	23,1%
Comissões	22	4,0%	1	4,6%
TOTAL	618	100,0	18	2,9

Fonte: Bases de dados da Câmara dos Deputados (2017). Elaboração do autor.

Desta forma, do total de 618 PLs analisados, a Câmara dos Deputados apresentou 550 PLs, apesar disso, aprovou apenas 6 PLs. O Poder Executivo apresentou apenas 33 PLs. No entanto, destas 33 proposições, 8 foram transformadas em leis, nos evidenciando a sua alta capacidade de aprovação. O Senado Federal apresentou 13 PLs, e teve 3 transformados em leis e as Comissões apresentaram 22 PLs, mas só teve um transformado em lei. Confirmando em parte, nossa primeira hipótese: considerando o princípio da tripartição do poder, consagrado no art. 2º da CRFB / 88, a Câmara dos Deputados apresenta elevada proposição e aprovação de leis referente ao tema de combate à corrupção, quando comparada as de origens do Executivo, Senado Federal e Comissões.

Desse modo, constatamos que é alta a capacidade de aprovação dos PLs relacionados ao combate à corrupção de iniciativa do Executivo, pois mesmo o Executivo propondo menos que a Câmara, a taxa de aprovação dos seus PLs chega a 24,2%, do Senado Federal é de 23,1%, das Comissões é de 4,6%, enquanto que a Câmara não passa de 1,0% de aprovação dos PLs de iniciativa da própria casa. Para Figueiredo; Limongi (2004), o sucesso do Executivo em ter suas iniciativas legislativas aprovadas se justifica pelo apoio da maioria.

O poder de agenda do Executivo também pode ser verificado quanto à necessidade de se implantar uma agenda de governo, onde este necessitará de uma coalizão de sustentação que garanta a sua aprovação, para isso, o Executivo utiliza-se da distribuição de pastas ministeriais para os membros de partidos com representatividade nas casas legislativas para garantir, desta forma, a

maioria necessária para aprovação de sua agenda. Estratégia essa denominada de presidencialismo de coalizão. (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004; GOMES, 2013).

Deste modo, Buscando compreender os tipos de medidas de controles de combate à corrupção foram propostas pelos poderes, levantamos a seguinte hipótese: o Poder Executivo dispõe de prerrogativas privativas no que tange a proposição de PLs, conforme o art. 61 da CRFB / 88. Neste sentido, as medidas de controle de maior interesse do Executivo são do tipo administrativo - burocrático.

Observaremos, a partir da Tabela 02, as tipologias de controle mais e menos propostas entre os poderes, observando seus respectivos interesses.

Tabela 02: Números de PLs Sobre Corrupção, Segundo as Tipologias de Controles e a 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

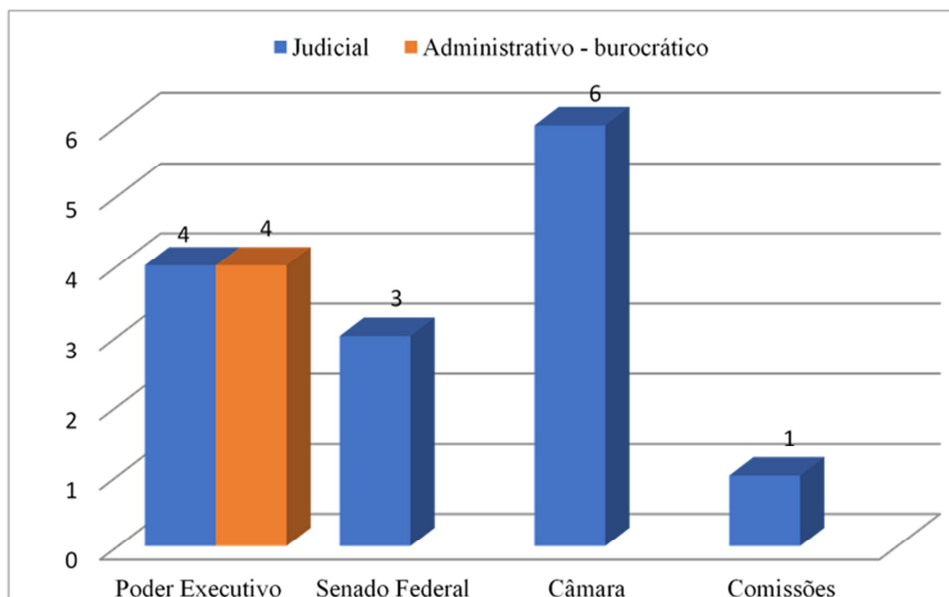
Fonte: Bases de dados da Câmara dos Deputados (2017). Elaboração do autor.

Com isso, podemos verificar que o poder Executivo tem interesse apenas por medidas de controle judicial e administrativo-burocrático, porém, apresenta interesse maior por medidas judicial. Refutando desta forma nossa segunda hipótese. A Câmara apresentou proposições relacionadas às quatro formas de controle, no entanto, possui interesse maior por medidas judicial, e em menor quantidade por medidas, administrativo - burocrático, seguida pelas medidas classificadas como outros e as classificadas como público não estatal.

O Senado Federal Possui interesse maior pelas medidas judicial e igual número por medidas administrativo-burocrático e outros; já as Comissões possuem maior interesse também por medidas de controle judicial, em seguida por administrativo-burocrático e por último por medidas classificada como outros.

O Gráfico 01, a seguir, nos apresenta os PLs que foram transformados em leis com suas respectivas classificações dentre as tipologias de controle. Podemos observar a ausência de medidas público não estatal. Isto é, das 8 leis de iniciativa do poder Executivo, 4 são judicial e 4 administrativo – burocrático, dos demais poderes, Senado Federal, Câmara e Comissões, todas as leis são judicial.

Gráfico 01: Números de PLs Sobre Corrupção, Transformados em Normas Jurídicas, Segundo a Tipologia de Controle



Fonte: Bases de dados da Câmara dos Deputados (2017). Elaboração do autor.

Essa ampla preferência em aprovar medidas de controle judicial e administrativo – burocrático e nenhuma preferência por medidas de controle público não estatal, demonstra o desinteresse dos legisladores em criar medidas de controle com a participação da sociedade civil, situação que pode refletir o atual quadro político do Brasil, pois como afirma Avritzer; Filgueiras, (2011a, p. 28)

A fraqueza do controle público não estatal da corrupção no Brasil resulta, por sua vez, em uma permanência da política do escândalo, em uma produção legislativa balizada na expansão da burocratização do Estado e do endurecimento de penas, sem que disso resulte menos corrupção.

Como consequência permanece na sociedade, o sentimento de desconfiança nas instituições por não perceberem, principalmente na política, esforços para acabar com privilégios e apropriação do bem comum, pois não há relação entre controle da corrupção e o aumento da eficiência do Estado.

O Quadro 01 a seguir nos apresenta os PLs que se tornaram leis e suas respectivas classificações.

Quadro 01: PLs Transformados em Leis

PL	Autor	Tipologia de Controle	Ementa	Lei
1446/91	Executivo	Judicial	Suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.	8429/92

965/91	Executivo	Administrativo - burocrático	Reorganizando o desporto brasileiro, dispendo sobre o passe livre do jogador.	8672/93
3787/93	CPI	Judicial	Extinguindo a punibilidade nos crimes de corrupção ativa, quando o agente denunciar.	9127/95
2688/96	Executivo	Administrativo - burocrático	Cria o conselho de controle de atividades financeiras - COAF	9613/98
4207/98	Câmara	Judicial	Incluindo na classificação dos delitos considerados hediondos, o crime de corrupção, adulteração e falsificação de substância alimentícia ou medicinal.	9.677/98
4628/98	Câmara	Judicial	Inclui dentre os crimes hediondos a corrupção, adulteração ou falsificação de substância alimentícia ou medicinal.	9.695/98
1517/99	Câmara	Judicial	Cassação do registro do candidato que doar oferecer ou prometer vantagem em troca do voto.	9.840/99
4143/01	Executivo	Judicial	"Dos Crimes Praticados por Particular contra a Administração Pública Estrangeira".	10.467/02
7017/02	Senado	Judicial	Acrescenta artigo ao Código Penal e modifica a pena cominada aos crimes de corrupção ativa e passiva.	10.763/03
1383/03	Câmara	Judicial	Revoga a prescrição retroativa, determina a contagem da prescrição somente a partir do recebimento da denúncia ou da queixa de um crime.	12.234/10
1090/07	Câmara	Judicial	Estabelece a competência da Defensoria Pública de garantir o acesso à Justiça	12.313/10
6826/10	Executivo	Judicial	Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e dá outras providências.	12.846/13
23/11	Câmara	Judicial	Disciplina o funcionamento de empresas de desmontagem de veículos automotores terrestres	12.977/14
4784/12	Senado	Judicial	Atribuição da Polícia Federal para apurar falsificação, corrupção e adulteração de medicamentos.	12.894/13
7528/06	Executivo	Administrativo - burocrático	Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal	12.813/13
5912/09	Executivo	Administrativo - burocrático	Criação de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, ao Ministério das Relações Exteriores.	12.280/10
2020/15	Executivo	Judicial	Disciplina a ação de indisponibilidade de bens, direitos ou valores em decorrência de resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas.	3.170/15
4918/16	Senado	Judicial	Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	13.303/16

Fonte: Bases de dados da Câmara dos Deputados (2017). Elaboração do autor.

Assim, esses dados podem de acordo com Silva (2001) refletir a opinião do senso comum, que tratam a corrupção apenas como caso de polícia, de justiça e não enxergam que a ineficiência das instituições públicas provoca o avanço da corrupção. Dessa forma, o aprimoramento de medidas de controle, principalmente de medidas público não estatal, torna-se fundamental para o combate à

corrupção, pois favorece o aprimoramento da própria forma de governar, favorecendo a responsabilização de possíveis desmandos que venham a ocorrer nas instituições públicas.

CONCLUSÃO

A corrupção é um fenômeno que afeta toda a sociedade de forma direta e/ou indireta, por provocar instabilidades políticas e fomentar uma decadência da legitimidade do regime democrático, em decorrência, sobretudo da falta de um aprofundamento dos sistemas de controle do Estado.

Diante deste fato, buscamos compreender à produção e aprovação de PLs relacionados ao combate a corrupção, na Câmara dos Deputados considerando as formas de controle apontadas nos PLs, a partir das tipologias de controles: administrativo-burocrático; judicial e público não estatal

Neste sentido, verificamos que do total de 618 PLs analisados entre 1988 a 2016 que tramitaram na Câmara dos Deputados, apenas 18 foram transformados em normas jurídicas.

Precisamos com urgência, de reformas, no sentido de melhorar a capacidade de gestão e a eficiência do Estado. Contudo, estas reformas perpassam por proposições de PLs buscando diminuir a burocracia e fomentar sistemas de incentivos para aperfeiçoar a eficácia administrativa do Estado. Não se devendo mais reforçar o poder administrativo-burocrático, pois este tipo de medida ficou comprovado, que pode ampliar as práticas de corrupção, através, por exemplo, de pagamento de propina para garantir a agilidade e facilidade nos serviços oferecidos pelo Estado.

Assim, as reformas devem conceder a qualquer cidadão o direito de controle público do exercício de poder dos governantes. Isso representaria a institucionalização dos instrumentos de controle público dos governantes pelos governados. Na prática, este tipo de controle representa o controle público não estatal, que poderá ser visto como uma forma de controle que contrabalanceará a diminuição da medida de controle administrativo-burocrático, fomentando uma maior eficiência do Estado.

Com isso, buscamos demonstrar com esta pesquisa, que o fortalecimento do regime democrático perpassa pelo combate a corrupção, que significa por em prática o princípio constitucional da transparência, que favorecerá o bom desempenho da Administração Pública. Mas, para que isto de fato ocorra é necessário que os Legisladores, respeitando o princípio da separação do poder tenham o compromisso de propor e aprovar medidas de controle público não estatal, para favorecer a maior participação da sociedade como fiscal da Administração Pública.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011a. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 32). 40p.
- AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e Sistema Político no Brasil**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2011b.
- BERWIG, Aldemir. **Processo e técnica legislativa**. Ed: Unijuí, 2011. Celeção educação a distância. ISBN 978-85-7429-929-7
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. www.planalto.gov.br, em 09/12/2017.
- CARNELUTTI, Francesco. **Metodologia do Direito**. Trad: Wilson do Prado. São Paulo: Editora Pillares, 2012.
- CARVALHO, José Murilo de. **Passado, presente e futuro da corrupção brasileira**. In: AVRITZER, Leonardo et al. (org). **Corrupção: ensaios e críticas**. 2ª Ed.-Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.
- CODIGO PENAL BRASIL. **Decreto – Lei nº 2.848 de 07.12.1940**. DF: Senado Federal. Federal. www.planalto.gov.br, em 09/12/2017.
- DOURADO, Edvânia A. Nogueira; AUGUSTO, Natália Figueiroa; ROSA, Crishna Mirella de Andrade Correa. **Dos Três Poderes de Montesquieu à Atualidade e à Interferência do Poder Executivo no Legislativo no Âmbito Brasileiro**. V Congresso Internacional de História, 2011. ISSN 2175-4446.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FILGUEIRAS, Fernando. **A Tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. Opinião Pública, Campinas, vol. 15, nº 2, novembro, 2009, p. 386 – 421.
- _____. Apresentação. In: Cadernos Adenauer XII (2011), nº 3. **Ética pública e controle da corrupção**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, novembro 2011.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. **Produção legislativa no Brasil: Visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.
- GUIMARÃES, Roberta Gebrin. **O Poder Legislativo e a Criação da Lei: Uma análise do processo legislativo sob a perspectiva do princípio da tripartição do poder**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Programa de Pós Graduação em Direito, São Paulo, p. 183.
- LIMA, Wanglê da Costa. **Produção Legislativa Voltada para o Combate à Corrupção na Câmara dos Deputados – 1988 a 2016**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós Graduação em Ciência Política, Belém, 2017, p. 117.
- MEDEIROS, Fabrício Juliano Mendes. **Separação de Poderes: De doutrina liberal a princípio constitucional**. Revista de Informação legislativa. Brasília a. 45, n. 178 abr. / jun. 2008.
- NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 10ª ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.
- SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. **A Economia política da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Editora SENAC, 2001.
- ROSA, Felipe Augusto de Miranda. **Sociologia do Direito: o fenômeno jurídico como fato social**. 17ª Ed. Ver. E atual, RJ: Jorge Zahar Ed., 2004.
- PACHECO, Luciana Botelho. **Como se fazem as leis. Câmara dos deputados** (Série Conhecendo o Legislativo; n.9). Brasília, 2013.
- PEREIRA, Eva Anduiza; MARTÍNEZ, Ismael Crespo; LAGO, Mónica Médez. **Metodología de La Ciencia Política**. Colección “Cuadernos Metodológicos”, nº28, 2º edição, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2009.
- PRADO, Franklin Lobato. **Corrupção pública e violação dos direitos humanos**. Belém: Paka-Tatu, 2013.

QUEIROZ. Antônio Augusto de. **Poder Legislativo: como é organizado, o que faz e como funciona.** Departamento Intersindical Parlamentar – DIAP. Ed. 10, ano 10. Brasília, 2014.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. **Processo Legislativo: um teatro legal.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.