

Universidade de Brasília- UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL

**Instituições formais e informais na construção das dez
medidas para o combate à corrupção**

Wislas Dourado Mendes de Sousa

Brasília

2017

Instituições formais e informais na construção das dez medidas para o combate à corrupção

Monografia apresentada como pré-requisito para obtenção
de título de bacharel em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

Examinador: Prof. Dr. André Borges de Carvalho

Brasília

2017

Agradecimentos

Aos meus avós Luzia e Mozar, por me darem suporte ao longo da minha jornada acadêmica e profissional, sem eles nada seria possível.

À minha mãe, Valéria, e ao meu irmão Kaiky por estarem sempre comigo nos momentos mais difíceis.

Aos meus primos e amigos: Tiago, Marcelo, Ana Carolina, Roberto, Lucas Pereira, Lucas Viana, Leonardo e Gustavo por estarem comigo nos debates, horas de descontração e desabafos.

À minha namorada Érika, que acompanhou de perto todo o meu processo na graduação incluindo vitórias e frustrações e nunca deixou de ser paciente e compreensiva.

Ao professor Rafael por aceitar me orientar e transmitir conhecimento de forma generosa e paciente durante todo o processo de monografia.

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o agendamento e a construção de uma política pública voltada para o combate à corrupção que surge de uma maneira peculiar, sendo formulada no seio do Ministério Público Federal, apresentada ao Legislativo na forma de iniciativa popular e processada no sistema político como proposição comum, assinada por uma frente parlamentar da Câmara dos Deputados. A intenção é apresentar alguns modelos de análise da formulação e do agendamento de políticas e utilizá-los na análise da política pública escolhida, apontando os aspectos institucionais formais e informais por trás do seu processo de construção.

Palavras-chave: Instituições formais. Instituições informais. Agendamento. Combate à corrupção. Iniciativa popular.

Lista de Figuras, Gráficos e Tabelas

Tabela 1: Relação entre instituições formais e informais 13

Tabela 2: Quantidade de convidados por seguimento 21

Sumário

Introdução	7
Capítulo 1 – Metodologia e modelos teóricos	10
Capítulo 2 – Contextualizando as Dez Medidas para o Combate à Corrupção.....	15
Capítulo 3 – Principais atores envolvidos na construção da proposta legislativa	21
Capítulo 4 – Análise da tramitação do projeto no sistema político	25
Considerações finais	33

Introdução

Nas últimas décadas, verificou-se o aumento do interesse na Ciência Política brasileira da importância das políticas públicas, assim como das instituições, regras e processos políticos que determinam sua elaboração (SOUZA, 2006, p. 20). Um dos fatores que pode explicar o fenômeno está no relativamente recente processo de redemocratização no país, que trouxe as instituições de controle, participação social e popular de volta ao centro da discussão.

Conforme Celina Souza (2006, p. 27) aponta, em sociedades e Estados modernos os governos possuem certa autonomia para delimitar um campo de atuação permeável por influências internas e externas, onde, o próprio governo, grupos de interesse, movimentos sociais e outras organizações criam condições para a formulação de objetivos para políticas públicas, sendo que a influência de cada um desses grupos pode variar de acordo com a organização do Estado, das coalizões do governo e dos grupos interessados, o tipo de política formulada e outros fatores.

É importante frisar aqui o papel das instituições e regras para formulação das políticas públicas o que pode ser feito com base nas teorias do neo-institucionalismo, que apontam a disputa entre os diversos grupos de interesse dentro de uma sociedade por poder, recursos e influência na formulação de políticas (SOUZA, 2006, pp. 37 - 39). As correntes neo-institucionalistas têm como foco a defesa de que essa luta é mediada por instituições (formais e informais) políticas e econômicas que podem favorecer determinados grupos e interesses o que determina a direção que as políticas públicas deverão tomar.

Douglass North (1991) define instituições objetivamente como a estrutura de incentivos da economia, sendo elas imposições formais ou informais. Nesse sentido, são exemplos de instituições formais: leis, regras e normas escritas, Constituições, etc. Assim como, exemplos de informais normas de comportamento, convenções, códigos de conduta, etc. Para esse autor (NORTH, 1991), as instituições possuem importância fundamental por limitarem as relações e interações dos seres humanos, moldando o funcionamento da sociedade.

Assim, nas últimas décadas, retorna no meio acadêmico um consenso sobre a centralidade das instituições políticas. Guillermo O'Donnell e Douglas North têm argumentado que instituições informais – definidas mais precisamente como: regras e procedimentos que são criados, comunicados e aplicados fora dos canais oficialmente

sancionados – frequentemente são tão ou mais importantes que as instituições formais na estruturação prática das “regras do jogo”. Ou seja, O’Donnell e North ressaltam a importância das instituições informais na explicação de fenômenos e processos políticos na prática (HELMKE & LEVITSKY, 2006).

Regras informais coexistem com instituições democráticas formais por toda América Latina e podem moldar o funcionamento dessas instituições (HELMKE & LEVITSKY, 2006). Conforme Helmke e Levitsky (2006) colocam, regras informais podem reforçar, subverter e até suplantar instituições democráticas formalmente estabelecidas. Sendo assim, para esses autores, análises que focam exclusivamente em instituições formais correm o risco de não identificar fatores importantes que também moldam o comportamento político. O’Donnell também ressalta a importância de investigar quais regras estão sendo realmente seguidas e moldando o comportamento dos atores políticos (HELMKE & LEVITSKY, 2006).

Ademais, estudos recentes sobre o presidencialismo na América Latina sugerem que a dinâmica presidencialista não pode ser completamente explicada em termos constitucionais (LINZ, 1990; SHUGART AND CAREY, 1992; LINZ AND VALENZUELA, 1994).

As instituições informais também moldam os resultados alcançados por instituições formais de uma forma pouco visível: criando, fortalecendo ou reforçando incentivos para obedecer a instituições formais, sendo que, muitas vezes, as instituições formais funcionam porque incorporam regras e expectativas implícitas e informalmente compartilhadas (HELMKE & LEVITSKY, 2006, p. 3). De acordo com Helmke e Levitsky (2006), a existência ou ausência de normas formais ou informais que limitam e acomodam determinações constitucionais podem ajudar a explicar uma propensão a crises nas estruturas políticas e econômicas dos países da América Latina. Assim, concluem que regras informais podem afetar a qualidade e estabilidade da democracia (HELMKE & LEVITSKY, 2006, p. 3). Por isso a relevância de se estudar tanto os aspectos formais quanto os informais da construção de políticas públicas nos sistemas legislativos desses países.

Cada tipo de política pública deve encontrar diferentes formas de apoio e rejeição dos grupos de interesse dentro da sociedade e passar por diferentes arenas, nas quais os atores políticos envolvidos farão uso do poder e dos recursos disponíveis para influenciar na construção da alternativa que melhor satisfaça seus interesses.

Neste trabalho, será analisado o agendamento e a construção de uma política pública que surge de uma maneira peculiar, sendo formulada no seio do Ministério Público e

apresentada ao Legislativo na forma de iniciativa popular. A intenção é apontar onde os principais modelos de análise da formulação e do agendamento de políticas públicas funcionam e onde falham na explicação da realidade, colocando os aspectos institucionais formais e informais por trás desse processo de construção. Também será analisado o tipo de relação entre as instituições formais e informais no caso estudado com base na tipologia colocada por Helmke e Levitsky (2006).

Capítulo 1 – Metodologia e modelos teóricos

Conforme a definição de Dye (2009, pp. 99 - 100), modelos são simplificações de um aspecto do mundo real com a finalidade de explicar determinando objeto ou fenômeno. O autor também ressalta que os modelos direcionam o foco do estudo para melhor compreender seu objeto, sugerindo o que é importante ou não para sua análise (DYE, 2009, pp. 99 - 100). Entretanto, cabe colocar que os modelos não têm a pretensão de serem perfeitos e explicar precisamente a realidade, assim como, geralmente, são construídos para análises de casos específicos e, portanto, não se aplicam de forma mais generalista a todos os casos. Desta forma, surge a necessidade da constante adaptação dos modelos conforme as observações.

Dye (2009 pp. 126 - 128) coloca os modelos como abstrações ou representações da vida política. Esse autor ressalta ainda a importância dos modelos como forma de ordenar de forma simplificada a realidade identificando o que é relevante para comunicar coisas significativas, orientar pesquisas e propor explicações (DYE, 2009, pp. 126 – 128).

Assim, esta análise terá como base alguns dos principais modelos utilizados para a análise de como as políticas públicas ascendem à agenda decisional e como são processadas pelo sistema político. Contudo, serão realizadas adaptações nos modelos e teorias aqui apresentados com o intuito de mostrar onde cada um deles funciona melhor e onde não funciona.

Vários modelos teóricos podem ser utilizados na tentativa de explicar o processo de formulação de políticas públicas com foco na formação das agendas de políticas governamentais (*agenda-setting*). Destaca-se aqui que esses modelos têm foco voltado para o agendamento de governo, ou seja, questões que passam a ser trabalhadas dentro das estruturas do Poder Executivo e são levadas ao Legislativo para serem processadas com apoio de uma base aliada que consiga efetivar as intenções daquela gestão. Todavia, o foco destes modelos concentra-se na busca por compreender como algumas questões ganham importância e visibilidade em determinado contexto político e passam a integrar as agendas governamentais para gerarem políticas públicas (CAPELLA, 2007, p. 87).

No modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*), por exemplo, descrito por Kingdon em “*agendas, alternatives, and public policies*”, o autor considera que as políticas públicas são formadas por quatro processos: primeiramente, estabelece-se uma agenda; em seguida, consideram-se as alternativas para a formulação da política; logo mais, escolhe-se uma alternativa dominante entre as disponíveis; e, finalmente, a decisão passa a ser

implementada. Kingdon preocupa-se mais com a análise dos dois primeiros processos em seu modelo, conhecidos como pré-decisórios: a formulação da agenda governamental (*agenda-setting*) e a criação de alternativas para formular a política (*policy formulation*), que também será o foco da presente análise. Uma característica marcante do modelo de Kingdon é sua base em um extenso corpo de dados obtidos através de entrevistas e pesquisas (CAPELLA, 2007, p. 88). Nada obstante, vale ressaltar que as teorias de Kingdon tiveram como base o agendamento de governo.

Kingdon explica que, apesar de algumas questões entrarem na agenda governamental por despertar interesse dos formuladores de políticas, devido ao grande volume e complexidade das questões que se apresentam, poucas são realmente consideradas prontas para serem decididas e, portanto, passam a integrar a agenda decisional, ou seja, estão prontas para tornarem-se efetivamente políticas públicas. Sendo assim, Kingdon define o governo como uma anarquia organizada, onde três fluxos decisórios correm de forma relativamente independente, sendo eles: o fluxo de problemas (*problem stream*); o fluxo de soluções (*policy stream*); e, o fluxo político (*political stream*). Quando esses fluxos convergem, surge uma mudança na agenda, tendo em vista que, nesse momento, o problema foi reconhecido, existem soluções viáveis disponíveis e as condições políticas criam a possibilidade de que a questão ascenda à agenda decisional (CAPELLA, 2007, pp. 88 - 98). Entretanto, a entrada da questão na agenda para debate, não necessariamente implicará na consecução de um resultado concreto, uma vez que os grupos interessados na matéria e os atores políticos buscarão influenciar o processo e eventuais impasses gerados ao longo da construção da política podem inviabilizar seu andamento.

Kingdon (1995) também trabalha a figura dos empreendedores políticos (*policy entrepreneur*), que são descritos como atores que utilizam seus conhecimentos e poder de influência do processo político para promover sua própria política ou uma que atenda melhor seus interesses. Esses atores são responsáveis por criar ou explorar janelas de oportunidade, onde uma questão ganha alto nível de atenção política, para promoverem as soluções que melhor atendam aos seus interesses, assim, têm papel fundamental para a convergência dos fluxos e para o processamento das políticas públicas e das causas que advogam.

Capella (2007, pp. 89– 94) lista os principais fatores que, para Kingdon, influenciam os fluxos. O fluxo de problemas seria influenciado, basicamente, pelos indicadores, momentos de crise, eventos focalizadores e feedback's de ações. No fluxo de soluções, os principais fatores são a visibilidade técnica, a aceitação da proposta pela comunidade política

e os custos toleráveis de implementação dados os benefícios que serão gerados. Já o fluxo político possui como principais fatores determinantes a organização das forças políticas, as mudanças no governo (*turnover*) e, o que Kingdon chamou de humor nacional, onde a população compartilha a mesma percepção de determinada questão em certo contexto (CAPELLA, 2007, pp. 89– 94).

Outro modelo que pode servir como base de análise, nesse caso específico, é o de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*), dos autores Baumgartner e Jones que, assim como o modelo de Kingdon, foi criado para analisar o processo político na construção de políticas públicas. O diferencial desse modelo está no fato de tentar explicar como os processos são guiados, pressupondo a existência de momentos de estabilidade política, onde as mudanças são incrementais, e, momentos de instabilidade, com rápida mudança no cenário e no sistema político (CAPELLA, 2007, pp. 110 – 111). Novamente, o modelo foi pensado com base no surgimento de políticas públicas que seriam construídas e processadas nos microssistemas ou nas subestruturas do governo e levadas ao macrossistema ou à agenda decisional em momentos pontuais de crise.

Assim, esse modelo também tem seu foco voltado para a análise dos sistemas e instituições que dominam determinado interesse dentro do governo ou do Estado, o que é caracterizado pelos autores como o monopólio de políticas (*policy monopoly*), e, como os valores políticos da comunidade influenciam na imagem das políticas (*policy image*), de forma que a comunicação entre instituições e comunidade seja facilitada para também facilitar a disseminação das questões (*issues*) e seu acesso à agenda, possibilitando a entrada do problema no macrossistema político (CAPELLA, 2007, pp. 110 – 113).

Além disso, será utilizada a tipologia apresentada por Helmke e Levitsky (2006) para compreender como as instituições formais e informais interagem de diversas maneiras e quais as diversas consequências dessas relações. A tipologia apresentada por eles baseia-se em duas dimensões: o grau de convergência entre os resultados institucionais formais e informais; e, a eficácia das instituições formais relevantes. Assim, cria-se a distinção se o seguimento das regras informais produz um resultado substancialmente semelhante ou diferente do esperado de uma rigorosa observância e adesão exclusiva às regras formais ou se a seguir a regra informal produz um resultado substancialmente diferente, podendo as instituições formais e informais divergir. Quando os dois resultados não são substancialmente diferentes, as instituições formais e informais podem ter efeito convergente.

Ademais, por efetividade, entende-se que as regras e os procedimentos que existem no papel podem ou não ser aplicados ou cumpridos na prática. Quando as instituições formais são efetivas, os atores acreditam que existe uma alta probabilidade de que o não cumprimento seja sancionado pelas autoridades oficiais. Quando regras e procedimentos formais são ineficazes, os atores acreditam que a probabilidade de sanção e, portanto, de execução seja baixa. Assim, calcula-se o custo-benefício do descumprimento das normas formais. Essas duas dimensões produzem a tipologia quádrupla mostrada na figura abaixo (HELMKE & LEVITSKY, 2006, p. 3).

Relações entre instituições formais e informais	Existência de instituições formais efetivas	Inexistência de instituições formais efetivas ou existência de inefetivas
Instituições informais convergentes	Complementar	Substitutivo
Instituições informais divergentes	Acomodatício	Concorrente

Tabela 1: Relação entre instituições formais e informais segundo Helmke e Levitsky (2006, p. 14)

Dessa forma, a importância do presente trabalho está na análise do processo político por trás da criação de uma política pública voltada ao combate à corrupção no sistema político, que passa a ser construída a partir da ascensão de um anseio popular à agenda legislativa, através da articulação dos diversos grupos de interesse que não fazem parte da estrutura governamental, mas, despendem poder e recursos na tentativa de influenciar a construção da política, de forma a melhor atender seus interesses corporativistas e avançar uma política pública mesmo a contragosto do próprio governo em exercício. E, nesse sentido, discutir-se-á, inclusive, a construção do anseio popular entorno de determinada questão. Isso será feito com base nas teorias neo-institutionais, focando na importância das instituições formais e informais que estruturam a arena na qual os grupos de interesse e atores políticos disputam espaço e tentam influenciar no resultado final da política pública. Por fim, espera-se explorar também como algumas questões podem ascender à agenda decisional mesmo sem

fazer parte de uma agenda de governo e se essas agendas podem sobreviver no sistema político.

Capítulo 2 – Contextualizando as Dez Medidas para o Combate à Corrupção

Ao longo de 2014, com base nas experiências adquiridas pelos membros da força tarefa da Operação Lava Jato, o Ministério Público Federal (MPF) começou a desenvolver uma série de propostas de alterações legislativas para aprimorar o sistema de combate à corrupção no Brasil.

Em janeiro de 2015, o Procurador-Geral da República (PGR), Rodrigo Janot, instaurou oficialmente algumas comissões de trabalho com o intuito de aprimorar aquelas propostas redigidas, principalmente, pelos integrantes da operação. Em março do mesmo ano, o MPF lançou as dez medidas de prevenção e combate à corrupção e à impunidade, deixando os textos dos anteprojetos de lei abertos a sugestões de qualquer cidadão, por uma semana.

O lançamento da campanha ocorreu na sede do MPF com a presença do PGR, Rodrigo Janot, e dos coordenadores da Câmara de Combate à Corrupção do MPF, Nicolao Dino, da Câmara Criminal do MPF, José Bonifácio Andrada, e da Força-Tarefa Lava Jato do MPF no estado do Paraná, Deltan Dallagnol. Conforme apresentado naquele dia, as medidas, que a priori, foram pensadas em dez eixos, tinham como principais objetivos: agilizar o trâmite de ações criminais e de improbidade administrativa; criar um teste de integridade para agentes públicos; instituir a criminalização do enriquecimento ilícito; aumentar significativamente as penas para corrupção em casos de desvios de altos valores; criminalizar a prática do caixa dois e responsabilizar diretamente os partidos políticos; reestruturar o sistema recursal no âmbito do judiciário, assim como, as hipóteses de cabimento de habeas corpus; reformar o sistema de prescrição em casos de crime de colarinho branco; instituir novas ferramentas mais eficientes para facilitar a recuperação dos ativos desviados.

Recebidas as contribuições e propostas da sociedade, o MPF encaminha ao Congresso Nacional, em junho de 2015, as medidas de prevenção e combate à corrupção na forma de vinte sugestões de aprimoramentos legislativos, que foram recebidos pelo então presidente da Casa, Renan Calheiros (PMDB-AL).

Cabe aqui uma breve explicação sobre a competência de iniciativa no processo legislativo com base na Constituição Federal de 1988 (CF). Conforme Cavalcante Filho (2012, p.48) coloca, a iniciativa compõe a fase preliminar do processo legislativo, sendo o ato que dá início à tramitação do projeto de lei. Ademais, o poder de iniciativa é, justamente, o poder de provocar o Congresso Nacional para que aprecie (discuta e vote) determinada proposição legislativa (CAVALCANTE, 2012, p.48). Cavalcante Filho (2012, p.49) apresenta ainda a classificação dada segundo a titularidade constitucional de qual instituição pode

suscitar a deliberação de propostas no Congresso Nacional, podendo a iniciativa ser: geral (ou comum); privativa (reservada ou exclusiva); concorrente (ou compartilhada); e, popular.

O art. 61. da CF apresenta a quem cabe a iniciativa das leis:

Subseção III

Das Leis

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao **Procurador-Geral da República** e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(Grifo do autor)

Desta forma, nota-se que o texto Constitucional traz expressamente a possibilidade de o Procurador-Geral da República apresentar proposições legislativas ao Congresso Nacional. Entretanto, a CF estipula somente as matérias sobre as quais o PGR pode provocar o Legislativo de forma privativa e concorrente. Podendo o PGR dispor em projetos de sua iniciativa de forma privativa sobre a criação ou extinção de cargos no Ministério Público da União assim como a fixação de remuneração através de Lei Ordinária e de forma concorrente com Presidente da República sobre sua organização e funcionamento.

Existe, entretanto, o entendimento que todas as matérias que não forem de iniciativa concorrente ou privativa serão de iniciativa comum. Logo, não sendo privativa a iniciativa de dispor sobre o combate e prevenção à corrupção, em tese, o PGR tem poder para apresentar propostas nesse sentido. Além disso, Rodrigo Janot também dispunha de acesso permanente aos chefes dos poderes para apresentar suas propostas dentro de um quadro de cooperação. Entretanto, nada garantiria que a proposta apresentada ao Congresso tramitaria com celeridade ou seria aprovada nos moldes propostos.

Por isso, o Ministério Públíco Federal decidiu adotar uma estratégia mais ousada e menos institucional, buscando apoio na sociedade civil para apresentar suas propostas na forma de iniciativa popular. Apesar do instituto da iniciativa popular no Brasil ser não vinculante, ou seja, não garante a aprovação da matéria e ainda admite alterações às propostas sugeridas, com isso, o MPF conseguiria, ao menos, capturar um velho e latente anseio popular por instrumentos mais eficazes de combate à corrupção para impulsionar a tramitação do projeto.

Iniciada em 2013 e tendo continuidade em 2014, a crescente pressão da sociedade por maior combate à corrupção via manifestações populares presenciais e virtuais levou à apresentação de várias medidas e propostas legislativas contra a corrupção. Devido a essa movimentação, a ex-presidente Dilma Rousseff prometeu em sua campanha à reeleição de 2014 que entregaria uma proposta de pacote anticorrupção. Paralelamente, os membros do Ministério Público Federal, integrantes da força-tarefa da Lava-Jato em Curitiba (PR), já desenvolviam suas propostas de alterações legislativas para tornar mais efetivo o combate à corrupção e à impunidade, conforme colocado acima.

Em março de 2015, Rousseff entregou ao Congresso seu prometido pacote anticorrupção. Entretanto, o MPF já havia lançado, em janeiro do mesmo ano, a campanha 10 Medidas Contra a Corrupção, depois de receberem as contribuições da sociedade, assim, já estava mais avançado no sentido de apresentar suas propostas de alterações legislativas, encaminhando-as ao Congresso Nacional e ao Conselho Nacional de Justiça, antes da equipe do governo.

Paralelamente a esse processo, o MPF deu início à coleta, em todo o Brasil, de assinaturas de pessoas que apoiassem suas medidas. Na época, o objetivo estabelecido pela instituição era de coletar 1,5 milhões de assinaturas. Já em março de 2016, conseguiram encaminhar ao Congresso mais de dois milhões de assinaturas.

Com a chegada das medidas e das respectivas assinaturas, os Parlamentares da Frente Mista de Combate à Corrupção na Câmara dos Deputados subscreveram como autores o Projeto de Lei nº 4850, de 2016, que contemplaria integralmente as propostas da Campanha 10 Medidas Contra a Corrupção. Isto ocorreu devido à suposta inviabilidade ou imensa dificuldade de conferência e validação das assinaturas apresentadas, que levou à subscrição do Projeto pelos membros da Frente Parlamentar, ou invés de colocá-lo realmente como de iniciativa popular, prática que já se tornou comum na Casa. Assim, identifica-se aqui uma instituição informal complementar, conforme a tipologia apresentada por Helmke e Levitsky (2006), devido à existência do instituto da iniciativa popular devidamente positivado na Constituição Federal de 1988, mas, sem a devida regulamentação infraconstitucional, deixando vaga a aplicação da ferramenta na prática. Além disso, a própria frente parlamentar apresenta peculiaridades, por ser formalmente instituída, mas, não tendo sua atuação devidamente regulamentada, atua, geralmente, de maneira mais informal na prática.

Cabe aqui ressaltar que, as medidas de combate à corrupção foram geradas internamente por instituições do MPF, que capitanearam tanto os processos de construção das

propostas e quanto os de angariação do apoio popular, utilizando o próprio aparato institucional para propagar as ideias defendidas no pacote anticorrupção e garantir o apoio popular. Além disso, uma vez apresentadas ao Congresso com o referido apoio popular, passaram a ser capitaneadas pelos parlamentares membros da Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção. Assim, percebe-se, neste caso, o uso da instituição da iniciativa popular mais como uma ferramenta de marketing para dar visibilidade ao projeto e impulsionar seu andamento, do que propriamente para o fim que levou à sua criação.

Ao final de março, o Requerimento de Urgência nº 4249/2016 foi apresentado pelas lideranças de vários partidos, incluído na sessão como extrapauta e aprovado em Plenário. Esta movimentação foi amplamente noticiada e ganhou o pretendido destaque na mídia. Com isso, determinou-se a criação de uma Comissão Especial para analisar o Projeto de Lei nº 4850/16, referente às medidas de combate à corrupção.

Sobre a matéria em si, cabe colocar que, algumas propostas presentes no PL 4850/2016 já constavam no Pacote Anticorrupção anunciado pela ex-presidente Dilma em 2015, como: a tipificação do crime de caixa 2 com pena de 3 a 6 anos; o confisco de bens de servidores com enriquecimento incompatível com os ganhos; e, a criminalização do enriquecimento ilícito com pena de até 8 anos, por exemplo. As duas propostas também trouxeram formas de evitar a perda de bens adquiridos com dinheiro de origem ilegal e facilitar a recuperação dos ativos desviados. A proposta do governo previa a alienação antecipada dos bens de agentes públicos envolvidos em atos de corrupção, enquanto o projeto entregue pelo Ministério Público permitiria a prisão preventiva como forma de garantir o confisco dos bens, além de abrir a possibilidade de apreensão de bens que tenham sido presenteados pelo condenado a terceiros, ainda que não estivessem em seu nome.

Vale aqui traçar um paralelo com a teoria do Equilíbrio Pontuado, uma vez que a política inicialmente foi construída e processada nos microssistemas ou nas subestruturas do governo e levadas ao macrossistema ou à agenda decisional em momentos pontuais de crise. Importante levantar a ressalva que, no caso do pacote encaminhado pela ex-presidente Rousseff, o modelo cumpre bem o seu papel, devido ao processamento no seio dos subsistemas do governo (Ministério da Justiça, Advocacia-Geral da União e Casa Civil), entretanto, falha ao explicar o projeto das Dez Medidas de Combate à Corrupção foi gestado em um microssistema externo ao governo, o Ministério Público Federal, que não faz parte da estrutura do Poder Executivo. Contudo, ambos eram discutidos e construídos paralelamente fora do macrossistema e emergiram à agenda decisional em um momento de crise,

impulsionados pelas grandes manifestações populares que ansiavam claramente medidas para coibir práticas de corrupção.

Ademais, cabe colocar o conceito de monopólio de políticas (*policy monopoly*), no sentido de instituições que dominam determinado interesse dentro do governo ou do Estado, falha, em parte, devido à possibilidade de outras instituições, externas ao Executivo, possam assumir o protagonismo na construção da imagem das políticas, de forma a facilitar a disseminação das questões (*issues*) e seu acesso à agenda, possibilitando a entrada do problema no macrossistema político.

Observa-se ainda que o governo não apresentou força ou vontade política suficiente para dar andamento aos projetos apresentados pelo Executivo no âmbito do Legislativo. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 10, de 2015, e o Projeto de Lei (PL) nº 856, de 2015, apresentados em março como pacote de combate à corrupção prometido pelo governo Dilma, não foram apreciados sequer pela primeira comissão para qual foram despachados na Câmara dos Deputados. A PEC encontra-se sob a relatoria do deputado Arthur Lira (PP-AL), desde janeiro de 2016, ainda pendente de parecer na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), que deve analisar sua admissibilidade. Já o PL, foi apensado para tramitar em conjunto com outros 15 projetos, que aguardam a criação de uma comissão especial para analisar a matéria desde abril de 2015.

Enquanto isso, o Ministério Público Federal, mesmo não sendo vinculado a nenhum dos Poderes do Estado, conseguiu, em um primeiro momento, impulsionar rapidamente a tramitação da sua proposição na Câmara dos Deputados, pressionando o Governo e o Legislativo, de forma geral, através de instituições formais, mas, sobretudo, informais. Ademais, vale colocar que outras entidades representativas de classe, assim como, organizações da sociedade civil, passaram a apoiar o andamento da matéria e competir por poder de influência na construção do texto que originaria a política pública de combate à corrupção, que afetaria o sistema jurídico como um todo.

Aqui se ressalta então a forma como os atores envolvidos comumente têm buscado influenciar no processo legislativo. O *lobby*, entendido como a “defesa de interesses diante de membros do poder público que podem tomar decisões políticas” ainda é ferramenta fundamental para a tentativa de influenciar o processo legislativo, mas, ainda pendente de regulamentação no Brasil, portanto, entendido como instituição informal no sistema político do País (MANCUSO & GOZETTO, 2011, p. 120).

O *lobby* enquanto instrumento democrático tem fundamental importância para que os diversos segmentos sociais possam expor seus pontos de vista e defender seus interesses no processo de construção das políticas públicas que possam afetá-los direta ou indiretamente (MANCUSO & GOZETTO, 2011). Como ainda não se encontra devidamente regulamentada, essa ferramenta é utilizada como instituição informal substitutiva, na tipologia apresentada por Helmke e Levitsky (2006), dada a inexistência de norma formal que disponha sobre a prática e a necessidade do instrumento para o funcionamento das instituições democráticas. Através do *lobby* as diversas entidades e organizações da sociedade civil buscam pressionar o sistema político pela criação e modificação de políticas públicas ou, ainda, pela manutenção do *status quo*.

Capítulo 3 – Principais atores envolvidos na construção da proposta legislativa

A Comissão Especial destinada à análise do PL 4850/16, que estabelece Medidas Contra a Corrupção, realizou, entre o começo de agosto e o final de outubro, de 2016, mais de trinta audiências públicas, com duração total de aproximadamente 119 horas de discussão (conforme dados disponibilizados na página da Comissão Especial no Portal da Câmara dos Deputados). Além disso, foram realizados outros eventos, como uma reunião no estado do Pará com a presença de membros do Ministério Público Estadual, Federal e de Contas; do Tribunal de Contas do Estado e do Município; e, da Advocacia Geral do Estado. Também promoveu um encontro regional em Curitiba (Paraná) com a presença do Juiz Federal Sergio Moro, responsável pelos processos da operação Lava Jato na primeira instância, e membros do Ministério Público Federal que compunham a Força Tarefa da operação.

As audiências promovidas pela Comissão contaram com a presença de 103 dos 143 convidados, dentre eles: membros do Ministério Público (MP); Juízes; Advogados; Professores de Direito; membros do Tribunal de Contas da União (TCU), da Polícia Federal (PF), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), da Controladoria-Geral da União (CGU); Juristas; e, outros setores da sociedade civil. Todos os participantes trouxeram suas visões acerca da proposição em discussão, sugerindo alterações ao texto para melhor adequá-lo aos fins pretendidos, conforme a posição de sua classe. Segue abaixo uma tabela apontando a quantidade de convidados por seguimento:

TOTAL DE CONVIDADOS POR CARGO	
Membros do Ministério Público	33
Juízes	7
Advogados	7
Professores	12
Membros do Tribunal de Contas da União	4
Membros da Polícia Rodoviária Federal	2
Juristas	5
Membros da Polícia Federal	8
Sociedade Civil	8
Membros da Controladoria-Geral da União	3
Outros	14
TOTAL	103

Tabela 2: Quantidade de convidados por seguimento (conforme dados disponibilizados na página da Comissão Especial no Portal da Câmara dos Deputados).

Percebe-se pelos dados expostos na Tabela 2 a preponderância de membros do Ministério Público mesmo nas audiências públicas realizadas pelo colegiado. Também se destacam as quantidades de professores, membros da Polícia Federal, Juízes e Advogados.

O Ministério Público, responsável pela gestação das Dez Medidas de Combate à Corrupção, conforme estabeleceu a Constituição Federal de 1988, “é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. Não é vinculado a nenhum dos Poderes do Estado, sendo uma instituição pública autônoma e independente. Apesar de seus membros terem as mesmas garantias asseguradas aos membros do Judiciário, não existe qualquer vinculação com este Poder, tendo a instituição possuir orçamento, carreira e administração próprios.

Seus membros podem atuar em qualquer situação, por livre vontade ou mediante provocação, para fiscalizar e garantir a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, tudo isso, sempre com isenção, apartidarismo e profissionalismo. Conforme também colocado anteriormente, a Constituição Federal de 1988 também conferiu à instituição a iniciativa no processo legislativo de matérias que não sejam de competência exclusiva dos Poderes.

A Constituição de 1988 conferiu grande poder ao Ministério Público, que passou a ter função fundamental na defesa dos direitos dos cidadãos contra abusos ou omissões do Estado, assim como, do interesse social, de forma ampla. Devido à grande autonomia conferida a essa instituição pela Carta Magna, a instituição ganhou bastante força e espaço para ativismo.

De acordo com o que foi colocado anteriormente, os membros do Ministério Público, especialmente aqueles ligados à força tarefa da operação Lava Jato, tiveram fundamental participação tanto na formulação dos anteprojetos de lei que serviram como base para a proposta que chegou ao Congresso Nacional na forma de iniciativa popular, quanto na pressão para garantir que a matéria chegassem à agenda decisional e tivesse algum andamento dentro do sistema político. Assim, é possível enquadrá-los no conceito previamente exposto de empreendedores políticos, nessa questão específica, apesar de não integrarem o governo nem seus subsistemas.

Nesse sentido, é importante observar como uma instituição que não está ligada a nenhum dos Poderes do Estado nem a uma estrutura governamental, conseguiu levar ao foco da agenda decisional, em um momento de crise, além de uma questão a ser discutida, um pacote de soluções pré-estabelecidas que atendam aos seus interesses.

Com base na teoria de Kingdon, ressaltando que ela não foi pensada especificamente para esse tipo de matéria, mas, para agendamento de governo, pode-se dizer que, o Ministério Público conseguiu forçar, enquanto empreendedor político, no caso das dez medidas, a confluência dos fluxos de problemas (*problem stream*), de soluções (*policy stream*) e político (*politics stream*), criando uma janela de oportunidade para avançar o debate no Legislativo sobre a questão do combate à corrupção. Os membros do Ministério Público, valendo-se da autoridade e do prestígio, adquiridos perante a população pela sua amplamente noticiada atuação no combate à corrupção, trabalharam de forma organizada e estruturada na construção de uma imagem da política pública proposta por eles perante a sociedade em um momento de crise, apresentando sua proposição como a melhor forma possível de se combater o problema no país.

Contudo, outros atores, alem do ministério público, interessados na matéria tratada pelo projeto, também entraram no jogo, passando a disputar na arena política para influenciar o texto final resultante do projeto que foi apresentado à Câmara dos Deputados.

A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), uma das mais respeitadas instituições do país, por exemplo, defendendo os interesses da categoria, sem deixar de lado o compromisso com as demandas mais gerais da população, atuou nas audiências públicas apontando sua preocupação com dispositivos do texto apresentado pelo Ministério Público que poderiam ferir o direito garantido constitucionalmente à ampla defesa e ao contraditório, através dos meios e recursos disponíveis nos processos judiciais. Dentre os principais pontos levantados pelos advogados e professores de Direito que participaram das audiências realizadas na Comissão Especial estavam: a preocupação com as restrições propostas ao uso de *habeas corpus*; e, a redução ou enfraquecimento do sistema recursal. Apontou-se inclusive que prejudicando o sistema recursal, enfraquecer-se-ia a defesa nos processos judiciais, criando-se brechas para decisões arbitrárias e perseguições políticas no Judiciário.

A OAB deixou clara sua posição na comissão especial que analisava o projeto das Dez Medidas de Combate à Corrupção na Câmara, colocando que o povo brasileiro demanda a investigação minuciosa de todos os fatos ligados a atos de corrupção, bem como a responsabilização por quaisquer delitos devidamente apurados, desde que se resguardando a todos o direito ao contraditório, o devido processo legal, a ampla defesa e todos os demais princípios constitucionais. Argumentou-se, inclusive, que a intenção de investigar profundamente e responsabilizar criminosos por seus atos não pode implicar a violação de direitos e princípios básicos assegurados constitucionalmente a todos os cidadãos. Assim,

defendendo que o combate à corrupção não poderia legitimar atentados à liberdade, apontaram que o pacote de medidas apresentadas pelo Ministério Público Federal poderia causar um desequilíbrio no tratamento processual, favorecendo sobremaneira a parte acusadora em detrimento da defesa, ampliando ainda mais os poderes conferidos as autoridades estatais que poderiam ser utilizados de forma arbitrária. Por fim, defenderam uma revisão do sistema recursal previsto no Código de Processo Penal que não prejudicasse princípios e direitos constitucionais fundamentais ao Estado de Direito.

Logo de início, a Associação dos Juízes Federais do Brasil (Ajufe) declarou oficialmente apoio à campanha do MPF pela aprovação das Dez Medidas de Combate à Corrupção em ato realizado junto à Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), ajudando, inclusive, na mobilização por coleta de assinaturas para apresentação do projeto e na parte de construção da imagem da política pública pretendida. Durante toda a tramitação da matéria, juízes e magistrados estiveram presentes nas audiências públicas e reuniões da comissão especial que analisava a matéria na Câmara, discutindo possíveis alterações ao texto e pressionado os parlamentares para aprovação do projeto. Assim como aqueles contrários ao texto proposto, como a OAB, também pressionaram os parlamentares por mudanças na redação final da matéria que o tornassem mais adequados aos seus anseios.

Além disso, os próprios parlamentares, interessados na matéria, dentre os quais se encontravam alguns investigados na Justiça e, inclusive, no âmbito da própria operação Lava-Jato, cuja força tarefa deu origem ao esqueleto do projeto de lei, buscaram influenciar na tramitação da matéria e no texto que seria votado.

Dessa forma, percebe-se claramente que uma vez provocado o sistema político com a apresentação da proposição legislativa pelo MPF, através da iniciativa popular e assinada pela Frente Parlamentar Mista de Combate à Corrupção, os atores interessados passaram a se mobilizar dentro e fora da arena política, através de instituições formais e informais, a fim de tentar influenciar a construção de um texto que resultasse uma política pública mais adequada aos seus interesses corporativistas.

Capítulo 4 – Análise da tramitação do projeto no sistema político

Em julho, a Comissão Especial foi instalada, elegendo o Deputado Joaquim Passarinho (PSD-PA) como seu Presidente e designando o Dep. Onyx Lorenzoni (DEM-RS) como Relator da matéria. A Comissão realizou mais de 35 reuniões em menos de seis meses, dentre elas, diversas audiências públicas com representantes de diversos setores da sociedade civil organizada e seminários, objetivando a apresentação das medidas e o debate propostas, muitas delas polêmicas.

A proposta inicial sugeria a alteração no Código Penal para tipificar como crime o enriquecimento ilícito de funcionário ou agente público, ou seja, a aquisição de bens ou valores cujo valor seja incompatível com sua renda através do serviço público, determinando a pena de três a oito anos de prisão, podendo ser aumentada em até dois terços no caso de os bens terem sido fraudulentamente atribuídos a outra pessoa.

Outra proposta presente no Projeto inicial, que está longe de ser um consenso e enfrentou resistência entre diversos setores, principalmente do funcionalismo público, foi o teste de integridade dos agentes públicos. O teste de integridade apresentado no projeto de lei nº 4850/2016 consiste na simulação de situações, sem o conhecimento do funcionário, com o objetivo de testar sua conduta moral e predisposição para cometer atos ilícitos contra a Administração Pública. O PL ainda autoriza a gravação audiovisual dos testes, exige que os órgãos que forem executá-los informem previamente o Ministério Público e permite sua realização pelo MP em investigações criminais ou relacionadas à improbidade administrativa.

Além disso, sugeria restrições no que tange os recursos disponíveis no processo penal e na requisição de *habeas corpus*, outra medida polêmica e amplamente criticada. O projeto entregue pelo Ministério Público sugeria o fim da concessão de *habeas corpus* de ofício ou em caráter liminar, além de impossibilitar o mesmo sem prévia requisição de informações ao promotor ou quando fosse requerido para trancar investigação ou processo criminal em curso. Entretanto, as novas restrições não se aplicariam em situações como: a requisição de *habeas corpus* para evitar prisão manifestamente ilegal; ou a restrição direta no direito de ir e vir devido a decisões nulas ou ilegais. Os demais recursos no processo penal, que fossem identificados como claramente protelatórios ou abusivos, seriam considerados prejudicados.

Outro ponto também bastante discutido foi a tipificação do crime de caixa dois. O projeto de lei altera a Lei das Eleições (Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997), estabelecendo pena de reclusão de dois a cinco anos para candidatos, gestores e

administradores dos comitês financeiros que mantiveram, movimentaram ou utilizaram qualquer recurso ou valor paralelamente à contabilidade exigida pela legislação eleitoral. A pena ainda poderia ser aumentada em até dois terços caso algum agente público ou político cometesse a prática criminosa. Cabe colocar aqui que o uso de caixa dois nas campanhas eleitorais foi apontado durante as audiências públicas como uma prática comum entre os parlamentares. Dentre os motivos para utilização de recursos financeiros fora da contabilidade oficial das campanhas que é apresentada à Justiça eleitoral pode-se destacar, a origem ilícita ou imoral do recurso, assim como, a intenção de esconder do público em geral o suporte de determinados seguimentos da sociedade a determinados candidatos.

De qualquer forma, a prática de caixa dois já é crime, com responsabilização prevista na legislação eleitoral vigente. Entretanto, a instituição informal é bastante difundida e aceita no meio político como algo normal e a recorrente falta de responsabilização pela infração às instituições formais que tratam da prática levam a uma relação de concorrência entre essas instituições, conforme a definição de Helmke e Levitsky (2006). Aqui, pode-se destacar que a inexistência de instituições formais efetivas que combatam a prática de caixa dois, levou à normalização da e ao fortalecimento da cultura informal de receber recursos para campanha fora da contabilidade oficial divulgada para a Justiça eleitoral e para o público em geral.

Nesse sentido, a intenção da proposta contida nas Dez Medidas de Combate à corrupção, vinha justamente no sentido de construir instituições formais mais severas e aplicáveis na prática para tentar inibir a instituição informal e suas externalidades.

Ressalta-se também que a comissão especial instalada na Câmara dos Deputados para analisar o PL 4850/2016 realizou diversas reuniões formais para debater a matéria. Foram ouvidos em audiências públicas e seminários 103 convidados, dentre eles, 33 membros do Ministério Público, considerados empreendedores políticos no caso e os principais defensores da matéria. Foram promovidos ainda dois eventos: um no Estado do Pará, com membros do Ministério Público Estadual, Federal e de Contas, membros do Tribunal de Contas do Estado e do Município, assim como da Advocacia Geral do Estado; e, outro em Curitiba/PR com membros do Ministério Público Federal, integrantes da força tarefa da Lava Jato, com o Juiz Sergio Moro, além de jornalistas, membros da sociedade civil organizada, etc.

Após mais de 119 horas de reunião na comissão especial, além de encontros informais com membros do Ministério Público, Juízes, associações de magistrados federais e regionais, da Ordem dos Advogados do Brasil, dos Tribunais de Contas, juristas, técnicos e, até mesmo, com os próprios deputados, o Relator da matéria na Câmara, deputado Onyx Lorenzoni

(DEM-RS), chegou a um parecer, favorável à aprovação da matéria, mas na forma de Substitutivo. Ademais, Lorenzoni encaminhou uma série de sugestões ao Supremo Tribunal Federal e à própria Procuradoria Geral da União para que apresentasse projetos tratando sobre a responsabilização de seus membros pelo cometimento de atos ilícitos. Também encaminhou sugestões ao Executivo para proposição de medidas como a instituição de um fundo nacional para o combate à corrupção. Foram enviadas sugestões até no âmbito do próprio legislativo, para o presidente da comissão especial da Câmara que analisa a reforma do Código de Processo Penal.

O Substitutivo apresentado por Lorenzoni alterava diversos pontos da proposta original. Foram propostas diversas supressões, adições, modificações, assim como, novas medidas e novos eixos de combate à corrupção. Tudo isso, fruto das diversas pressões apresentadas pelos grupos de interesse durante a discussão da matéria na comissão especial. De acordo com o Relator, o Substitutivo apresentado buscava atender os diversos anseios das organizações ouvidas ao longo dos trabalhos da comissão especial. E, de fato, Lorenzoni incorporou ao seu parecer diversas sugestões apresentadas ao longo das audiências públicas realizadas no âmbito da comissão como, por exemplo, a idéia de oferecer um prêmio em dinheiro para qualquer pessoa que denunciasse um caso de corrupção. Entretanto, pode-se dizer que o substantivo desfigurava e até subvertia alguns pontos da proposta original, contendo inclusive alterações que não foram sugeridas formalmente nas audiências públicas. Especulava-se, inclusive, a existência de um acordo entre os parlamentares para inclusão, posteriormente, de emendas que anistiassem os casos de caixa dois eleitoral anteriores à publicação da nova legislação, por ser uma prática tão comum e tão enraizada na cultura política, que poderia implicar diversos parlamentares mandatários. Dizia-se que a proposição legislativa estava ainda mais impregnada de interesses corporativistas, da Ordem dos Advogados do Brasil, da classe política e, agora em menor parte, do próprio Ministério Público.

Levado à apreciação dos membros do colegiado, o Substitutivo de Lorenzoni foi amplamente discutido e duramente criticado. A reunião para apreciação do parecer, iniciada às 9h40 da manhã, estendeu-se ao longo do dia. O Relator ausentou-se da reunião em diversas oportunidades para discutir alterações, que eram realizadas em tempo real, com ajuda da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados, ao parecer.

Ainda assim, após aprovado o texto base do Substitutivo na comissão especial, foram realizadas alterações através de destaque para votação em separado, retirando do texto a

previsão de realização de testes de integridade para funcionários públicos e a medida que previa a possibilidade de recurso do Ministério Público sobre pedidos de *habeas corpus* para anulação de provas. Seguiu então ao Plenário o Substitutivo de Lorenzoni, modificado, que passou a constituir o Parecer da Comissão.

O trâmite da proposição na comissão especial seguiu o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, assim como todas as instituições formais que regem a tramitação de projetos de lei ordinária apresentados por Deputados.

No Plenário da Casa, houve grande discussão acerca das alterações realizadas ao projeto inicial e obstrução dos deputados que pediam a votação nominal e por partes do projeto. Havia ainda aqueles que protestavam pela aprovação do texto original, que representaria a vontade dos supostos mais de dois milhões de cidadãos signatários da proposta que seria, agora informalmente, de iniciativa popular, uma vez que constava no processo como de autoria dos deputados membros da frente parlamentar de combate à corrupção.

Aprovado o texto-base do Relator, na forma do Substitutivo adotado pela Comissão Especial, por 450 votos a um, com três abstenções, passou-se à votação nominal de cada um dos 15 destaques apresentados à matéria, sendo aprovadas novas alterações até a consecução da Redação Final que seria enviada ao Senado Federal.

Por fim, o texto final aprovado na Câmara fora completamente desfigurado em relação ao projeto inicial recebido com as assinaturas, trazendo claros traços e vestígios das pressões oferecidas pelos grupos interessados ao longo de sua construção, contudo, marcado pelo impacto do corporativismo de parte da classe política ameaçada por processos judiciais.

O texto enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal levou pontos como: a tipificação do crime de caixa dois (consolidado como a prática de arrecadar, receber ou gastar recursos de forma paralela à contabilidade eleitoral oficial determinada na forma da lei) com pena de reclusão de 2 a 5 anos e multa, com agravante para os casos nos quais os recursos utilizados sejam provenientes de fontes vedadas pela legislação eleitoral ou partidária, sem a especulada anistia para os casos anteriores à lei que seria aprovada; tornou hediondo o crime de corrupção nos casos em que a vantagem do criminoso ou o prejuízo para a administração pública seja igual ou superior a 10 mil salários mínimos, relativos à época da ocorrência do fato; tipificação do crime de venda de voto tornando o eleitor que negociar ou propuser a negociação de seu voto com candidato em troca de dinheiro ou outra vantagem sujeito a pena de reclusão e multa; e, medidas de responsabilização de juízes e membros do Ministério Público por crimes de abuso de autoridade.

Ressaltar-se-á aqui a inclusão no texto de da previsão de responsabilização de juízes e de membros do Ministério Público por crimes de abuso de autoridade, tendo em vista que a medida foi entendida e amplamente noticiada nos grandes meios de comunicação como uma forma de retaliação da classe política, ameaçada pela Justiça, ao projeto apresentado. Na redação aprovada pelo Plenário da Câmara, passou-se a considerar crime de abuso de autoridade a atuação de magistrados com motivações político-partidárias, participar em julgamentos quando devia se considerar impedido, nos termos da lei, assim como, pronunciar através dos meios de comunicação opiniões sobre processos ainda em julgamento.

O texto trouxe ainda a possibilidade de qualquer cidadão representar contra magistrado perante a Corte que estiver subordinado, estabelecendo que, caso o Ministério Público não apresente ação pública no prazo legal, o próprio ofendido possa oferecer a queixa, assim como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ou outras organizações da sociedade civil constituídas para defender os direitos humanos e as liberdades civis. Também determinou, de forma vaga, que instauração de procedimentos pelo Ministério Público sem indícios mínimos da prática de algum delito poderá ocasionar o processamento por crime de responsabilidade do agente público. Ainda nesse sentido, o texto estipula a condenação ao pagamento de custas, emolumentos, despesas processuais, honorários periciais e advocatícios, do membro do Ministério Público que oferecer autoritariamente ou arbitrariamente, nas ações civis públicas, propostas com finalidade de promoção pessoal ou visando perseguição política, por comprovada má-fé.

Dentre os principais pontos retirados do texto inicial destacam-se: a proposta de acolher em processos criminais provas colhidas de forma ilícita quando constatada a boa-fé, por se entender que a medida abriria espaço para abusos e perseguições por policiais e outras autoridades; os dispositivos que reduziam o alcance do *habeas corpus*, por entendê-lo como ferramenta constitucional importante para defesa contra arbitrariedades; a possibilidade de confisco de bens antes da condenação judicial; a realização de testes de integridade, nos quais seriam oferecidas vantagens indevidas a agentes públicos que poderiam ser utilizadas como provas contra ele caso aceitasse; a proposta de condenar agentes públicos que apresentassem patrimônio considerado incompatível sem necessidade de prova da origem ilegal, invertendo o ônus da prova nesses casos; a medida que possibilitava a suspensão do funcionamento de partidos políticos como punição por irregularidades; a prisão preventiva de pessoa não condenada para garantir a recuperação dos bens desviados; entre outras.

Além disso, parte das propostas legislativas apresentadas no pacote das Dez Medidas de Combate à Corrupção foi desmembrada e encaminhada à comissão especial da Câmara que analisa propostas de reforma do Código de Processo Penal, como, por exemplo, as alterações relacionadas ao sistema recursal e ao uso de recursos meramente protelatórios, assim como a utilização de provas ilícitas obtidas de boa-fé e prisão preventiva de acusados de dissipar bens adquiridos através de corrupção.

Com tudo isso, logo após a chegada do Projeto ao Senado Federal, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Luiz Fux, determinou, em medida liminar no Mandado de Segurança (MS) 34530, que o texto voltasse à Câmara dos Deputados e fosse analisado novamente, corrigindo-se vários vícios apresentados ao longo de sua tramitação. Pela determinação do Ministro, a matéria deveria retornar à Casa Iniciadora para ser reautuada e tramitar de acordo com o rito determinado para projetos de iniciativa popular. Fux entendeu ainda que, pelo regimento da Câmara dos Deputados, a proposição deveria ser debatida em sua essência, não cabendo a apresentação de emendas e substitutivos que desfigurassem o mérito da proposta original com o intuito de simular apoio público a um texto fundamentalmente diferente daquele subscrito pelos milhões de eleitores.

Vale colocar aqui, que a prática de levar à Justiça questões relacionadas intimamente ao processo legislativo e político parece estar se tornando cada vez mais comum. Muitas vezes essa judicialização é apresentada pela oposição como forma de obstrução do andamento de matérias consideradas controversas, através da apresentação de mandados de segurança que buscam apoio dos ministros do STF por decisões liminares, que podem ser concedidas como forma de ativista.

O entendimento de Fux em relação ao caso foi contrário à prática informal comum de apropriação da autoria do projeto por um ou mais deputados devido à impossibilidade técnica de conferência das assinaturas conforme estabelece a Constituição Federal de 1988. Conforme colocou o Ministro Fux (2016, p. 4):

A assunção da titularidade do projeto por parlamentar, legitimado independente para dar início ao processo legislativo, ameaçinha a magnitude democrática e constitucional da iniciativa popular, subjugando um exercício por excelência da soberania pelos seus titulares aos meandros legislativos nem sempre permeáveis às vozes das ruas.

Dessa forma, Fux manifestou em sua decisão que, desde a Carta Magna de 1988, nenhuma proposição foi formalmente autuada como de iniciativa popular pela Câmara dos Deputados, o que, pode ser interpretado como desprestígio com o instrumento constitucional. Ademais, apontou que, pelo devido processo legislativo formal, em caso de projeto de iniciativa popular, a sessão plenária na Câmara deveria ter sido transformada em Comissão Geral, para receber um orador da sociedade civil para debater e defender a proposta legislativa, além de impossibilitar a inclusão de matérias estranhas à ementa e à essência da proposição.

O Mandado de Segurança, impetrado pelo deputado Eduardo Bolsonaro (PSC-SP), pedia a suspensão dos atos referentes à tramitação do PL 4850/2016 e defendia a inconstitucionalidade das alterações feitas ao projeto, devido à fuga ao objeto fundamental da proposição e à usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal de ter iniciativa para tratar acerca de matérias que devam ser reguladas pela Lei Orgânica da Magistratura (Loman).

Além disso, Fux colocou que estava em curso no Senado Federal outra proposição que tratava sobre os crimes de abuso de autoridade (Projeto de Lei do Senado nº 280, de 2016, do senador Renan Calheiros), pronto para inclusão na Ordem do Dia do Plenário, podendo, com base no Regimento Interno do Senado, o presidente daquela Casa, apesar o projeto oriundo do PL 4850/2016 e deliberar a matéria no mesmo dia, havendo assim a possibilidade de violação ao devido processo legislativo constitucional jurisdicional.

O presidente da Câmara, deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), chegou a declarar à Agência Câmara Notícias que a decisão tratava-se de intromissão indevida do Poder Judiciário no Legislativo, e que não saberia como proceder, ressaltando a praxe de converter projetos de iniciativa popular em propostas de parlamentares devido à incapacidade de verificar e validar a enorme quantidade de assinaturas exigida pela Constituição nesses casos. Mesmo assim, Maia encaminhou a Fux resposta oficial informando que a Câmara validaria as assinaturas de apoio ao projeto, conforme determinado na limar.

Com isso, recebidos os ofícios encaminhados formalmente pelos presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, o Ministro determinou a extinção do processo por entender cumprimento da ordem liminar e o atendimento da pretensão do impetrante.

Por fim, a Câmara dos Deputados retificou a autuação do projeto, para fazer constar que a matéria é de iniciativa popular e reenviou o texto aprovado no Plenário ao Senado Federal para continuação da tramitação, onde recebeu nova numeração, tornando-se o Projeto

de Lei da Câmara nº 27, de 2017. O Projeto foi lido no Plenário Senado no dia 04 de abril de 2017 e despachado à Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania (CCJ), onde foram apresentadas dez emendas pelo senador Lasier Martins (PSD-RS) e permanece aguardando a designação de um relator no colegiado até a presente data.

Avalia-se que o texto atual da matéria já não possui interesse daqueles empreendedores políticos que trabalharam pelo avanço na tramitação inicialmente. Agora, ironicamente, a intenção daqueles que alavancaram a inserção e o andamento do Projeto no sistema legislativo é, justamente, manter parado o texto desfigurado no Plenário da Câmara pelo corporativismo da classe política ameaçada, que pode ser bastante prejudicial aos membros do ministério público e aos magistrados. Como não parecer haver mais nenhum grupo interessado no andamento da matéria, nem mesmo a dos políticos, que ainda percebem certa ameaça no projeto, mas conseguiram passar a mensagem pretendida e demonstrar a força e influência necessárias para reverter a situação a seu favor.

Considerações finais

O caso das Dez Medidas de Combate à Corrupção é interessante por apresentar diversas particularidades do sistema político brasileiro, permitindo uma análise de como as instituições formais e informais moldam os resultados alcançados no jogo político. Além disso, permite uma análise de como os diversos atores interagem entre si na arena pela disputa de poder e influência no processo de construção das políticas públicas.

O caso se torna especialmente interessante devido às relações claras entre instituições formais e informais desde a concepção das propostas legislativas, passando pela forma como foram apresentadas ao sistema político e processadas dentro dele, tendo ainda uma interferência do Judiciário no meio do processo, justamente para tratar sobre o trâmite da matéria no âmbito do Legislativo.

A utilização do instituto da iniciativa popular como forma criativa e ativista para garantir apoio popular a uma política gestada e capitaneada por uma entidade pública autônoma, independente e não vinculada a nenhum dos Poderes do Estado, para impulsionar o processamento da matéria no seio do Legislativo, configura o primeiro ponto peculiar do caso analisado. Além disso, demonstra a forma como a instituição da iniciativa popular tem sido utilizada, para conferir mais prestígio e uma aparência de caráter popular mesmo em proposições legislativas que representam interesses mais corporativos de entidades e organizações da sociedade civil.

Também é interessante perceber que, apesar da patente impossibilidade e inviabilidade de se utilizar plenamente o instituto formal criado na Constituição Federal de 1988, o sistema político deu preferência à adoção de uma prática informal para solucionar a questão, ao invés de legislar sobre o problema e solucionar formalmente a situação. Ou seja, mesmo em face da impossibilidade de conferir e validar a quantidade de assinaturas determinada no texto constitucional, preferiu-se adotar a prática de atribuir a autoria das proposições apresentadas na forma de iniciativa popular a parlamentares que assumem o Projeto a discutir e aprovar uma legislação que traga formas mais práticas de se utilizar a ferramenta.

Além disso, a possibilidade de desfiguração e até subversão das matérias apresentadas através da iniciativa popular no âmbito do Legislativo, demonstra a fragilidade desse instrumento, na prática.

Ademais, o lobby enquanto instrumento fundamental para o fortalecimento da democracia, possibilitando que os diversos grupos e segmentos sociais possam expor seus

pontos de vista e defender seus interesses no processo de construção das políticas públicas também permanece desregulamentado e operando fortemente mesmo que de maneira informal no processo legislativo. Enquanto a devida formalização da questão poderia conferir maior clareza e transparência para a arena política e para a disputa de influência no jogo político, as atuais instituições informais podem favorecer grupos que atuem de maneira antiética e imoral.

Cabe tratar também sobre a interferência do Judiciário no processo legislativo neste caso analisado. Decisões judiciais que impactam diretamente o Legislativo estão se tornando cada vez mais frequentes no cenário brasileiro. Parlamentares, descontentes com os resultados apresentados no Legislativo, cada vez mais, recorrem ao Judiciário através de Mandados de Segurança solicitando decisões liminares que afetem o jogo político. Isso tem sido apontado com preocupação como forma de judicialização da política, implicando na politização da Justiça, o que pode ser muito perigoso para o Estado de Direito.

A decisão do ministro Fux no caso do projeto das Dez Medidas de Combate à Corrupção mostra uma interferência clara e controversa no processo legislativo. Inicialmente, a liminar determinava a volta do projeto das Dez Medidas à Câmara dos Deputados para que tivesse sua tramitação reiniciada, a partir da conferencia e validação das assinaturas, considerando-se a matéria como de iniciativa popular, para que fossem seguidos os trâmites determinados para esse tipo de matéria e resguardada a essência do texto apresentado. Entretanto, após recebimento das manifestações dos presidentes das casas do Congresso Nacional o Ministro extinguiu o processo sem que a determinação tivesse sido completamente atendida, com justificação vaga.

Por fim, cabe também ressaltar a importância da participação dos atores interessados no processo político para o agendamento e andamento das matérias no âmbito da arena política, utilizando seus recursos e influência, através das diversas instituições que moldam essa arena. Verificou-se um rápido andamento do Projeto das Dez Medidas na Câmara dos Deputados em um primeiro momento, no qual os empreendedores políticos interessados na matéria conseguem forçar a confluência de diversos fatores para avançar sua pauta na agenda decisional, mesmo não fazendo parte da estrutura de governo. Em um segundo momento, com a desfiguração ou subversão do texto defendido, perde-se completamente o interesse pela matéria de todas as partes envolvidas, inclusive da mídia, que deixou de dar atenção ao projeto, que ficou estagnada no Senado Federal e tende a permanecer desta forma.

Referências Bibliográficas

ALVES, Sidney. "Lei da Ficha Limpa." Revista Foco 7.2 (2014).

ANDRADE, Aparecida de Moura; COUTINHO, Robson Luiz Fialho. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados Aplicado às Comissões*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/29519>

BOBBIO, Norberto et al. Dicionário de Política, vol. 1. Universidade de Brasília, v. 42, p. 46, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

CAPELLA, Ana Cláudia. *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETACHE, Marta; MARQUES, Eduardo. *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2007.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá; SANTOS ,Luiz Claudio Alves dos; NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. *Curso de regimento interno* – 4. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo legislativo constitucional. Salvador: Editora JusPodivm, 2012..

DOIN, Guilherme Augusto, et al. "Mobilização social e coprodução do controle: o que sinalizam os processos de construção da Lei da Ficha Limpa e da Rede Observatório Social do Brasil de Controle Social." Pensamento & Realidade. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Administração-FEA. (2012).

FREITAS FILHO, Roberto, and José Renato Casagrande. "Globalização, separação de poderes e tempo legiferante." DANTAS, Bruno et al (1988).

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (org). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 2006.

KINGDON, John W. (1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Harper Collins College Publishers. In SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas – Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma ideia (pp. 219-224); Juntando as coisas (pp. 225-246).

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e Estados Unidos em Perspectiva Comparada. Diss. Tese de Doutorado. Brasília: UnB, Instituto de Ciências Sociais, CEPPAC, 2005.

MANCUSO, Wagner Pralon; GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobby: instrumento democrático de representação de interesses?. Revista Organicom. a. 8, n° 14, 1º sem. 2011. Disponível em: Acesso em: 20 ago. 2014.

NORTH, D.C. (1991). "Institutions". Journal of Economic Perspectives, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112

PEREIRA, Marisley. "Perspectivas dos instrumentos de accountability sobre a supervisão da atividade parlamentar." (2008).

SILVA, José Afonso. "Estrutura e funcionamento do Poder Legislativo." (2010).

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologia, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, pp. 20 – 45.

Regimento Interno Câmara dos Deputados.

Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%202020-2016.pdf> Acesso em : 28/11/2017

TAGLIALEGNA, Gustavo Henrique Fideles. "Integração dos Poderes no Presidencialismo Brasileiro." Constituição de (1988).