



## É pouco provável que o chefe do governo não saiba o que está assinando

A produção de atos normativos — leis, decretos e outros regulamentos — submetidos aos presidentes da República, independentemente da origem ou motivação, passa por um verdadeiro funil, no qual é muito difícil ou pouco provável que o chefe de governo não saiba exatamente o que está assinando.

As motivações ou impulsos para a produção de atos legais, inclusive os de iniciativa parlamentar, podem advir de imposição constitucional, supralegal ou legal, podem resultar de previsão no programa de governo ou plataforma eleitoral ou ainda ser produto da pressão da opinião pública. Não importa. Todos, antes de serem submetidos ao presidente da República, passam por uma avaliação de impacto que permite identificar, quantificar e avaliar as consequências daquele ato ou política pública.

O nível de cuidado e controle na elaboração das proposições, sem dúvida nenhuma, tem sido maior no Executivo, seguido do Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, e da Câmara e do Senado, apesar de o Congresso contar com centros de excelência, que são as consultorias legislativas das duas Casas. É que muitos parlamentares, por razões variadas, não utilizam a consultoria, que existe exatamente para assessorá-los na produção legislativa e na fiscalização dos atos governamentais.

No Poder Executivo, de acordo com o Decreto 4.176, de março de 2002, os formuladores dos atos legais, tanto em nível de ministérios e de autarquias quanto diretamente no Palácio do Planalto, devem observar uma série de formalidades para a correta redação e, principalmente, responder vários questionamentos, uma espécie de checklist.

Entre as indagações, as principais são as seguintes:

- a) deve ser tomada alguma medida legal?
- b) se nada for feito, qual é a implicação?
- c) a iniciativa deve ser do governo federal ou de outro ente da federação?
- d) a medida possui impacto orçamentário e está dentro dos limites das leis de Responsabilidade Fiscal, de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária?
- e) que outras alternativas existem para enfrentar o problema?
- f) qual o instrumento mais adequado para disciplinar a matéria?
- g) a medida deve ser provisória ou permanente?
- h) o ato proposto afeta direitos fundamentais ou garantias constitucionais?
- i) a proposta corresponde às expectativas dos cidadãos?
- j) há necessidade de instituição ou aumento de tributo e com que fundamento constitucional?
- k) a relação entre custos e benefícios é equilibrada?
- l) o ato normativo constitui a melhor forma de intervenção governamental?
- m) o texto está redigido de forma clara e transparente?

Os atos submetidos à consideração do chefe do Poder Executivo, inclusive os projetos de lei para sanção ou veto, passam, necessariamente, pela Casa Civil da Presidência da República, especialmente pela Subchefia de Assuntos Jurídicos e pela Subchefia de Análise e Acompanhamento das Políticas



Governamentais, que analisam respectivamente os aspectos legais e de mérito da matéria, inclusive no caso de iniciativa do Poder Executivo, com poder de devolver aos ministérios ou órgãos as propostas que considerarem inconstitucionais, contrárias ao interesse público ou em desacordo com as diretrizes de governo.

As duas Subchefias, notadamente a de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais — que conta com 40 servidores integrantes da elite do serviço público e com vasta experiência em políticas públicas e gestão governamental — do modo como se encontra estruturada, com quatro núcleos temáticos (Política Social, Política de Infraestrutura, Política Econômica e Política de Governo e Estado), constitui-se numa espécie de reprodução micro das funções do governo.

As minutas de textos de atos legais, assim como os projetos submetidos à sanção, que são levados ao presidente da República, sem exceção, acompanhados de análise e avaliação de impacto, com quadros comparativos contendo as propostas alternativas, as legislações existentes no Brasil e no exterior sobre o tema, cabendo ao chefe de Governo, devidamente instruído, decidir com segurança sobre a melhor alternativa ou aquela que lhe pareça mais conveniente.

Esse método de trabalho, que no caso de atos oriundos do Poder Executivo, geralmente inclui consulta aos especialistas, aos órgãos envolvidos e pessoas físicas ou jurídicas afetados pela política pública, se constitui em garantia para o presidente da República, tanto em relação a riscos de vir a ser enganado ou mal informado sobre determinado tema, quanto em relação a eventuais atos direcionados para favorecer este ou aquele segmento em detrimento de outros.

No caso específico da presidente Dilma Rousseff, que tem o hábito de analisar cada ato que lhe é submetido, o risco de manipulação é muito menor. Deste modo, mesmo em relação às proposições saídas do Legislativo, as chances de que passe “contrabando” sem o conhecimento e/ou aquiescência das áreas responsáveis pela análise dos atos na Casa Civil e também da própria presidente da República são remotas.

Assim, alegar falta de análise e de avaliação das medidas baixadas não é uma explicação razoável. O mais provável, quando um ato é editado sem a explicitação dos impactos, é que não seja politicamente conveniente chamar a atenção para os impactos que determinada medida causa, até como forma de evitar explicações que revelem contradições ou gerem exploração política na mídia e na oposição.

Embora o Poder Executivo brasileiro, desde de FHC, tenha avançado muito na qualidade da regulação normativa, ainda não adotou plenamente os procedimentos recomendados pela OCDE — Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, que tem se constituído em guias ou manuais em vários países da União Europeia. Mas, o pouco que se fez neste campo no governo federal, a partir da profissionalização do serviço público, já é suficiente para identificar e prevenir qualquer tentativa de favorecimento ou brecha para a prática de atos ilegais ou imorais na Administração Pública.

As frequentes denúncias de corrupção têm origem muito mais na contratação de serviços ou obras e na compra de bens e produtos não entregues ou entregues parcialmente do que nos atos legais que regulam as relações entre os órgãos ou entre estes e as pessoas, físicas e jurídicas. A intensificação dos mecanismos de controle e transparência, com cada vez mais participação da sociedade, é que irá



---

identificar os corruptos e corruptores, para que sejam punidos sem condescendência.

Entretanto, para uma punição exemplar, existe a necessidade de celeridade na prestação jurisdicional, com mudanças nos códigos de processos, tanto para evitar recursos protelatórios de malfeitores, quanto para ampliar as penas civis e de cadeia para quem desviar recursos públicos e praticar tráfico de influência. Essa é a mudança que o país mais tem urgência, por seu caráter pedagógico e inibidor de desvios de conduta e prática de crimes.

Os avanços nos marcos jurídicos, institucionais, políticos e educacionais precisam continuar, seja no aperfeiçoamento dos métodos de elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas, seja na intensificação dos mecanismos de controle e transparência, a partir da aprovação da lei de acesso à informação, da lei de conflitos de interesse, do financiamento público de campanha e de aperfeiçoamento nos códigos de processo, medidas que ajudarão enormemente no combate à corrupção e na eliminação da impunidade.

**Date Created**

25/08/2011