

**unesp**  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara - SP

**LEANDRO RODRIGUES SIQUEIRA**

**FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA ASSEMBLÉIA  
LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO**



ARARAQUARA – S.P.  
2009

LEANDRO RODRIGUES SIQUEIRA

# FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

**Linha de pesquisa: Estado, Instituições e Políticas Públicas**

**Orientadora: Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano**

ARARAQUARA – S.P.  
2009

LEANDRO RODRIGUES SIQUEIRA

# FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Dissertação de Mestrado, apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara, como requisito para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

**Linha de pesquisa:** Estado, Instituições e Políticas Públicas

**Orientadora:** Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano

Data da aprovação: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

**MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

**Presidente e Orientador:** Professora Doutora Karina Lilia Pasquariello Mariano  
Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara.

---

**Membro Titular:** Professora Doutora Maria Teresa Kerbauy  
Faculdade de Ciências e Letras – UNESP/Araraquara

---

**Membro Titular:** Professor Doutor Valeriano Mendes Ferreira Costa  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas – UNICAMP/Campinas

**Local:** Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
**UNESP – Campus de Araraquara**

À memória de minha mãe, Aparecida Isabel Rodrigues, e de minha avó, Luiza Persico Ospedal,  
que estariam orgulhosas desta realização.

## **AGRADECIMENTOS**

À Karina, por inspirar, alirceçar e orientar minha vida acadêmica.

A todos os professores e amigos com quem convivi, aprendi e cresci durante a graduação e a pós-graduação.

À minha família, que sempre me impulsonou para que eu alcançasse meus objetivos.

À Nágela, por dar cores aos contornos opacos das escolhas que faço.

“Talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana considerar que tais estratégias poderiam ser necessários para o controle dos abusos do governo. Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a controlar a si próprio”

Madison; Hamilton; Jay (1993, p.350).

## RESUMO

O presente estudo tem por objeto a análise dos mecanismos institucionais de fiscalização e controle da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. O objetivo é verificar quais são os instrumentos com que o Poder Legislativo conta para exercer suas funções fiscalizatórias e de controle dentro do sistema político estadual paulista. Em vista dessa preocupação, o estudo se concentra, num primeiro momento, na discussão a respeito da importância do estudo dos formatos institucionais e da relação entre as instituições e o comportamento dos atores. Posteriormente, buscamos apresentar modelos teóricos sobre a fiscalização e controle, privilegiando as caracterizações e as justificativas funcionais, de maneira a apresentar sua relevância, complexidade e limitações. Em seguida, detalhamos as atribuições e competências da Assembléia Legislativa paulista, tomando por base a nova ordem institucional inaugurada com a promulgação da Constituição do Estado de São Paulo de 1989. O debate perpassa a caracterização dos atores envolvidos no sistema político estadual paulista, como também os mecanismos institucionais que outorgam poderes a esses atores. As prescrições institucionais presentes nos textos legais, sobretudo na Constituição e no Regimento Interno, são apresentados e analisados criticamente alicerçados na literatura concernente. Por fim, relacionamos o debate teórico e o conjunto de competências e atribuições da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aos dados encontrados na pesquisa empírica para que, então, sejam expostas as conclusões deste estudo.

**Palavras – chave:** Relação Executivo-Legislativo. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Mecanismos institucionais. Fiscalização. Controle.

## ABSTRACT

The object of this study is the analysis of the institutional accountability devices of Legislative Assembly of São Paulo. The objective is to find out which are the instruments Legislative uses to exercise its functions. In view of this concern, the study focuses the discussion on the importance of the study of institutional forms and the relationship between institutions and behavior of actors. Subsequently, we present theoretical models on the oversight and control, focusing on characterization and functional reasons, so as to make its importance, complexity and limitations. Then, we detail the powers of the Legislative Assembly of São Paulo, based on the new institutional order defined with the promulgation of the Constitution of the State of São Paulo in 1989. The debate involves characterization of the actors involved in the political system, but also the institutional mechanisms of empowerment of these actors. The institutional requirements in legal texts are presented and analyzed based on concerning literature, particularly the Constitution and the Rules of Procedure. Finally, we relate the theoretical debate, all the powers and duties of the Legislative Assembly of São Paulo, and the data found in empirical research to expose the conclusions of this study.

**Keywords:** Executive and Legislative relationship. Legislative Assembly of São Paulo. Institutional accountability devices. Oversight. Control.

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1** Matriz das formas de controle p. 32
- Quadro 2** Formas de controle segundo os agentes de controle p. 35
- Quadro 3** Comissões fiscalizadoras nas Assembléias Legislativas brasileiras p. 95
- Quadro 4** Autarquias, Empresas e Fundações que devem enviar p. 97  
documentação à Comissão de Fiscalização e Controle, de acordo  
com a lei 4595/1985
- Quadro 5** Contratos irregulares listados pela Comissão de Finanças e p. 107  
Orçamento em 2001
- Quadro 6** Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas na ALESP p. 109  
(1995-2008)

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
1.1 Instituições e atores: questões sobre relevância e influência .....	12
1.2 A separação de Poderes e o sistema de checks and balances.....	16
1.3 Considerações finais do capítulo .....	22
<b>2 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE</b> .....	<b>24</b>
2.1 Democracia e os modelos de accountability .....	24
2.2 Mecanismos institucionais de fiscalização e controle .....	30
2.2.1 Controles manifestos e latentes, centralizados e descentralizados, sistematizados e reativos.....	31
2.2.2 Controles segundo os objetivos visados .....	33
2.2.3 Controles segundo os agentes de controle .....	34
2.3 Fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo .....	37
2.3.1 Controle parlamentar.....	37
2.3.2 Controle de procedimentos .....	39
2.4 Considerações finais do capítulo .....	42
<b>3 A ALESP E A NOVA ORDEM INSTITUCIONAL</b> .....	<b>46</b>
3.1 Redemocratização e nova ordem institucional .....	46
3.2 Atribuições e competências da ALESP.....	57
3.2.1 Deputados .....	61
3.2.2 Líderes .....	63
3.2.3 Mesa Diretora .....	65
3.2.4 Comissões .....	71
3.2.5 Processo legislativo .....	78
3.3 Considerações finais do capítulo .....	82
<b>4 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA ALESP</b> .....	<b>85</b>
4.1 Instâncias fiscalizatórias e de controle.....	85
4.1.1 Tribunal de Contas do Estado.....	86
4.1.2 Comissões fiscalizatórias.....	94
4.2 Centralização decisória e a fiscalização e controle .....	111
4.3 Considerações finais do capítulo .....	117
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>120</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>125</b>

## APRESENTAÇÃO

O presente estudo tem por objeto a análise dos mecanismos institucionais de fiscalização e controle da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) no período posterior à redemocratização. Seu objetivo é verificar quais são os instrumentos com que o Poder Legislativo conta para exercer suas funções fiscalizatórias e de controle dentro do sistema político estadual paulista. Para tanto, a hipótese central é que as regras formais desta organização sofrem distorção pela ação dos atores. A confirmação da referida hipótese implica na percepção de que há um conjunto de constrangimentos que limita o grau de efetividade de tais funções de controle.

Nesse conjunto de constrangimentos, destacam-se a incompatibilidade entre alguns dispositivos constitucionais e regimentais, assim como o emprego insatisfatório de meios operacionais, de pessoal especializado e de rotinas padronizadas, que estejam integrados à dinâmica daquelas funções institucionais.

A dissertação estrutura-se, além desta Apresentação, em quatro capítulos. No primeiro deles – a “Introdução” – a problemática que envolve o assunto é discutida, sinteticamente, e trabalha-se com a discussão a respeito da importância do estudo dos formatos institucionais e a relação entre as instituições e o comportamento dos atores.

Em seguida, no capítulo “Fiscalização e Controle”, apresentam-se os elementos e conceitos fundamentais do debate teórico referente à fiscalização e ao controle. Esse capítulo expõe modelos teóricos sobre a fiscalização e controle, privilegiando as caracterizações e as justificativas funcionais, de maneira a apresentar sua relevância, complexidade e limitações. Esse debate teórico norteará a análise e auxiliará na delimitação das variáveis consideradas na verificação da hipótese desta pesquisa.

No capítulo seguinte, “A ALESP na nova ordem institucional”, as atribuições e competências da Assembléia Legislativa paulista são detalhadas, tomando por base a nova ordem institucional inaugurada com a promulgação da Constituição do Estado de São Paulo de 1989. A discussão nesse capítulo perpassa a caracterização dos atores envolvidos no sistema político estadual paulista, como também os mecanismos institucionais que outorgam poderes a esses atores. As prescrições institucionais presentes nos textos legais, sobretudo na Constituição e no Regimento Interno, são apresentadas e analisadas criticamente, alicerçando-se na literatura concernente.

O capítulo final “Fiscalização e Controle na ALESP” retoma o debate teórico e o conjunto de competências e atribuições da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, explicitados nos capítulos precedentes, relacionando ambos aos dados encontrados na pesquisa empírica. Diante dessa análise, finalmente são expostas as conclusões deste trabalho no tocante à verificação de sua hipótese central.

# 1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo apresenta a base teórica que alicerça o objeto desta análise, os mecanismos institucionais de fiscalização e controle da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Esta discussão se inicia com o debate sobre a importância dos formatos institucionais para a compreensão do comportamento dos atores. Aproximamos o objeto de estudo da abordagem teórica que trata da relevância e influência das regras na relação entre os atores, para que, posteriormente, possamos melhor compreender a importância dos mecanismos institucionais da ALESP relacionados à fiscalização e ao controle.

Em seguida, fazemos um resgate teórico dos fundamentos primeiros da fiscalização e controle do Legislativo sobre o Executivo, a saber: a teorização em torno da questão da separação de Poderes e a discussão da noção de *checks and balances*.

Cabe ressaltar, contudo, que a discussão empreendida neste capítulo tem caráter introdutório com o intuito de situar o objeto de análise e, por isso, não possui a pretensão de realizar uma discussão exaustiva e aprofundada. Por não se tratar de nosso objeto central, a proposta é a de apresentar os elementos teóricos que deram sustentação à linha de análise referente ao estudo em questão.

## 1.1 Instituições e atores: questões sobre relevância e influência

As instituições foram incorporadas, por diversas vezes, como tema central de análise nas Ciências Sociais. Mas, nos últimos anos, em especial, cresceu o número de estudos a respeito da influência causada pelas instituições no comportamento dos atores. Essa tendência reflete-se inclusive na análise das instituições políticas, a qual pode ser observada também no Brasil como afirma Arretche (2007), e neste caso evidencia uma preocupação não apenas com os efeitos sentidos na observação do comportamento dos atores, como também com aqueles observados nos momentos de tomada de decisão e nos próprios conteúdos resultantes das decisões políticas.

Segundo a autora, essa relação entre instituições e comportamento possibilita duas orientações distintas à agenda de pesquisa: uma de caráter normativo e propositivo, voltada às

recomendações políticas; e outra de caráter positivo, direcionada primordialmente à produção de conhecimento científico.

O apelo da agenda institucional – tanto normativo como positivo – assenta-se sobre o suposto de que o comportamento humano – as preferências e os valores dos indivíduos – não é manufaturável, ao passo que as instituições são um artefato humano, passível de construção consciente. Nesse contexto, o que importa para a vida social são os comportamentos dos indivíduos e não suas preferências. Logo, a contribuição desse programa de pesquisas consistiria na possibilidade de identificar o modo como as instituições afetam os comportamentos, de tal sorte que seja possível influir na vida social propondo instituições políticas que criem incentivos favoráveis aos comportamentos desejados. (ARRETCHE, 2007, p. 148).

Apesar das diferenças entre as duas orientações, ambas respondem positivamente à indagação feita no título da coletânea organizada por Weaver e Rockman (1993), a saber: “As instituições importam?”<sup>1</sup>.

As instituições importam porque afetam os comportamentos e as estratégias dos atores em relação a um dado fenômeno, influenciando conseqüentemente os resultados provenientes dessa relação (WEAVER e ROCKMAN, 1993).

Mas, afinal, a que se refere o conceito de “instituição” utilizado nessas abordagens teóricas?

Em uma passagem bastante conhecida de North, o autor postula que

as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são os constrangimentos construídos pelos homens que dão contorno à interação humana. Em conseqüência disso, as instituições estruturam incentivos às trocas humanas, seja política, social ou econômica, sendo que a mudança institucional delinea a forma na qual a sociedade se desenvolve através dos tempos e ela é, por isso, a chave para entender a mudança histórica. (1990, p. 3)<sup>2</sup>.

Segundo North (1990), as instituições podem ser formais ou informais; ou melhor, os constrangimentos institucionais podem ser formais (tais como leis e normas) ou, então, informais (tais como as convenções e os códigos de comportamento).

Tais constrangimentos institucionais, por sua vez, são compreendidos tanto como regras que estabelecem proibições aos indivíduos quanto como regras que definem as

---

<sup>1</sup> WEAVER, R. K. e ROCKMAN, B. A. **Do institutions matter?** Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.

<sup>2</sup> “*Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence they structure incentives in human exchange, whether political, social, or economic. Institutional change shapes the way societies evolve through time and hence is the key to understanding historical change*” (Tradução livre).

condições sob as quais é permitido aos indivíduos agirem de determinada forma. Em outras palavras, os constrangimentos institucionais formam a estrutura e os limites nos quais a interação humana se estabelece<sup>3</sup>.

Com esse enfoque, as instituições passam a assumir um papel protagonista nas análises, sendo interessante sublinhar que essa abordagem não necessita suplantando o contexto histórico, social, político e econômico para que isso ocorra. Ao contrário disso, essa abordagem possibilita a percepção de duas vias: os indivíduos e a sociedade afetam as instituições e, em contrapartida, são afetados pelas mesmas.

Democracia política depende não apenas de condições econômicas e sociais, mas também do arranjo das instituições políticas. Agências burocráticas, comissões legislativas e cortes de apelação são arenas para a oposição de forças sociais, mas elas também são conjuntos de procedimentos operacionais normativos e estruturas que definem e defendem valores, normas, interesses, identidades e opiniões. (MARCH e OLSEN, 1989, p. 17)<sup>4</sup>.

Como indica a passagem acima citada, as instituições refletem ao mesmo tempo os interesses e os conflitos sociais, influenciando a definição dos primeiros e a resolução dos últimos. Ou seja, as instituições possuem mecanismos que subsidiam a delimitação de alternativas e de escolhas, assim como a respectiva implementação das decisões.

Por essa razão, North (1990) afirma que

uma das principais funções desempenhadas pelas instituições é justamente a redução da incerteza. Tal redução é possibilitada pela estruturação estável (ainda que não necessariamente eficiente) da interação humana. No entanto, tal estabilidade não nega o fato de que as instituições mudam (1990, p. 6)<sup>5</sup>.

Ainda assim, as instituições têm a capacidade de reduzir o grau de incerteza devido à sua relativa estabilidade, a qual propicia uma maior margem de previsão sobre os comportamentos e, respectivamente, uma diminuição dos comportamentos imprevisíveis.

Dessa maneira, a análise institucional privilegia aquelas regras que regulam os comportamentos recorrentes, buscando compreender não apenas os arranjos que formam as instituições como também os resultados pretendidos e/ou alcançados por esses arranjos.

---

<sup>3</sup> “[...] are the framework within which human interaction takes place”. (NORTH, 1990, p. 4).

<sup>4</sup> “Political democracy depends not only on economic and social conditions but also on the design of political institutions. Bureaucratic agencies, legislative committees, and appellate courts are arenas for contending social forces, but they are also collections of standard operating procedures and structures that define and defend values, norms, interests, identities, and beliefs” (Tradução livre).

<sup>5</sup> “The major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction. But the stability of institutions in no way gainsays the fact that they are changing” (Tradução livre).

No entanto, definir instituições apenas como um conjunto de regras, formais ou não, pode dificultar a observação de elementos específicos de cada tipo de instituição.

No nosso caso, focamos um arranjo pertinente a um conjunto particular de instituição, a saber, o Estado. Neste são apresentados arranjos formais de associação de indivíduos, os quais são reconhecidos formalmente como portadores de poder. Tais indivíduos são incumbidos de deliberarem em processos decisórios definidos, respeitando regras explícitas e públicas que regulamentam seus comportamentos por meio de incentivos e desestímulos previamente informados.

Essas regras são relativamente estáveis e regem o funcionamento da instituição em diversos níveis, tais como a alocação de recursos de poder entre os atores, os mecanismos utilizados para a implementação de decisões ou até mesmo a formulação de novas regras, as quais podem gerar mudanças na própria instituição.

Dessa forma, estudar uma instituição, e em especial o Estado, implica em observar distribuições de poder entre os atores envolvidos.

Entender o que são instituições significa entender que estas representam delegações de poder de um grupo de atores para no mínimo um outro indivíduo, de modo a que os principais conflitos potencialmente presentes entre atores estratégicos seriam resolvidos. (LEVI, 1991, p. 83).

Seja no tocante à fiscalização e ao controle (e seus incentivos e desestímulos), seja em outra esfera institucional, o Estado – assim como qualquer instituição – regulamenta recursos de poder por meio de mecanismos de delimitação de escolhas que podem estar ligados, por exemplo, à restrição de quais atores são partícipes; de quais decisões podem ser deliberadas; de quais regras podem ser modificadas etc.

Não obstante, vale reforçar que não é apenas a natureza da regra que é levada em consideração nesse tipo de pesquisa. É sabido que outras variáveis também influenciam no comportamento dos atores e devem ser analisadas.

Em particular, a linha que divide uma instituição e uma norma torna-se extremamente tênue se somente a natureza da regra for considerada. Certamente, existe uma tendência de se impor sanções contra aqueles que “quebram as normas”; porém, os mais importantes incentivos e desincentivos para obedecer normas são cognitivos e sociais. Instituições, por outro lado, contêm um aspecto legal e repousam numa estrutura relativamente clara de implementação de decisões. (LEVI, 1991, p. 81).

Por conta disso, devemos ter bastante cuidado na delimitação das variáveis causais e nas hipóteses de pesquisa para não incorrer em imprecisões metodológicas ou analíticas de

objetos tão complexos como os de natureza social e política. Em ressalva semelhante, Arretche indica, simultaneamente, como saída a esse problema e como contribuição fundamental da análise institucional, o detalhamento de quais instituições são importantes e por quais meios elas interferem na vida dos atores.

A ampla difusão dos pressupostos das teorias institucionalistas causaria, entretanto, grande desserviço à causa da produção de conhecimento se esta se convertesse em um novo dogma, que oferecesse respostas fáceis para fenômenos complexos. Em outras palavras, explicar um fenômeno político qualquer afirmando que as “as instituições importam” tornou-se quase uma trivialidade. Na verdade, a contribuição central está em identificar *quais* instituições de fato afetam comportamentos e decisões, e *como*, isto é, por meio de que processos e mecanismos. (2007, p. 149).

Diante dessa premissa, nossa investigação a respeito da fiscalização e controle na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo apresenta os mecanismos institucionais que outorgam poderes aos atores envolvidos no sistema político (no capítulo três) e também verifica o grau de efetividade e de aplicação dessas prescrições institucionais e as respectivas motivações para que isso ocorra da forma observada (no capítulo quatro).

Em razão disso, a pesquisa relaciona variáveis relevantes ao nosso estudo, sejam elas internas ou externas à Assembléia Legislativa, estejam elas institucionalizadas ou não na estrutura da Casa, ainda que nosso foco esteja direcionado aos mecanismos institucionais de fiscalização e controle.

Antes da análise destes mecanismos institucionais da ALESP, apresentamos a seguir os fundamentos teóricos que deram origem à noção de fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Executivo.

A teoria da separação dos Poderes – com a crítica à concentração de poderes – e dos mecanismos de *checks and balances* – com a idéia de Poderes capazes de controlar-se e controlar uns aos outros – enriquecem nossa análise, trazendo mais elementos à discussão, ainda que o objetivo empreendido aqui não seja o de esgotamento destas abordagens teóricas, mas sim o de traçar linhas gerais que introduzam o problema proposto, possibilitando o aprofundamento de nosso objeto de estudo.

## **1.2 A separação de Poderes e o sistema de *checks and balances***

Inicialmente, a teoria da separação dos Poderes foi defendida como um arranjo institucional para proteger o cidadão contra possíveis condutas arbitrárias dos governantes.

O fundamento principal dessa estruturação estatal diz respeito à constituição de Poderes distintos para finalidades específicas, sendo que cada um deles deve possuir autonomia suficiente para que não sofra interferências capazes de atrofiar seu funcionamento. Assim, a separação dos Poderes passa a ser uma medida preventiva à concentração de poder em uma só pessoa ou em um grupo reduzido de pessoas.

Se, por um lado, a concentração de poderes por uma só pessoa apresenta a possibilidade de um governo déspota ou tirânico, inibindo a liberdade dos governados, por outro lado, a separação dos Poderes apresenta uma tendência a conduzir os governos a uma situação mais moderada por meio do relativo equilíbrio pretendido pelas distintas esferas de alocação do poder.

Como nos afirma Mota (2006), a idéia de separação dos Poderes existe desde a Antiguidade. Aparece nos escritos de Aristóteles como uma proposta de distinção entre a assembleia-geral, o corpo de magistrados e o corpo judiciário. Mais tarde, Cícero também discursa sobre tarefas e funções que deveriam ser balanceadas umas com as outras. Mas é na Idade Moderna que a teoria da separação dos Poderes será melhor sistematizada.

Em sua obra *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*, Locke (2002) faz uma distinção entre três tipos fundamentais de Poderes pertencentes ao Estado – o Legislativo, o Executivo e o Federativo –, usando dois argumentos para justificar essa separação de Poderes: um relacionado à natureza humana e outro relacionado à natureza da função. No primeiro argumento há a compreensão de que todas as pessoas possuem fraquezas e, no momento em que elas passam a dispor de poder, podem desejar abusar dele. Assim, a divisão seria uma forma de prevenir tal abuso, já que os Poderes se tornariam mais fracos e não concentrados em um mesmo indivíduo.

O segundo argumento traz a noção de que os Poderes têm diferentes tempos de atuação prática. Por exemplo, para fazer as leis, o Legislativo não necessitaria estar permanentemente reunido, pois a reunião seria uma etapa relativamente curta do processo legislativo; por outro lado, as atividades do Executivo seriam constantes, induzindo a um dispêndio maior de tempo.

[...] como mesmo as leis elaboradas rapidamente e em prazo curto têm validade permanente e duradoura, precisando de execução e assistência constante, torna-se necessária a existência de um poder também permanente que execute as em vigor. E assim os poderes legislativo e executivo são freqüentemente separados. (LOCKE, 2002, p. 106).

Dentro da lógica de sua argumentação, portanto, Locke entende que o Poder Legislativo teria como funções principais a feitura das leis e a execução da justiça; o Executivo seria responsável pela aplicação das leis; e o Federativo, pelo relacionamento com as outras nações. Neste modelo de organização estatal, o Legislativo seria o Poder supremo, apenas limitado pelas leis da natureza, a saber: a garantia da vida, da liberdade e da propriedade. Esses limites deveriam nortear o bem público buscado pelo Legislativo.

Em Locke, a separação de Poderes aparece, dessa forma, fundamentalmente como uma resposta voltada ao critério funcional. O autor enfatiza as atividades que os Poderes devem desempenhar, tendo em vista a efetivação do bem público. Sua teoria, portanto, aponta para a separação dos Poderes sem se preocupar muito com a limitação recíproca entre eles. Já Montesquieu é mais enfático sobre esse tema.

Em primeiro lugar, Montesquieu (1996) também vê a natureza humana como predisposta a abusar dos poderes de que porventura disponha. Segundo ele, a concentração do poder abriria espaço à tirania, sendo que a exposição dos indivíduos a essa possibilidade instauraria certo temor para com a segurança. Isso, por sua vez, resultaria possivelmente na falta de liberdade política. Daí surge a compreensão de que somente o poder tem força para barrar o poder.

Um de seus axiomas fundamentais é de que o abuso só pode ser evitado se um Poder tiver capacidade de se interpor ao outro, de maneira a forçar um acordo ponderado entre eles. Apenas dessa forma o Estado apresentaria moderação em suas decisões e na sua gestão. Além disso, evitando o abuso de poder, o Estado propiciaria liberdade política aos indivíduos.

Montesquieu (1996) classificou os três Poderes do Estado como: Poder Legislativo, responsável por fazer as leis; o Poder Executivo responsável pelos assuntos relacionados com o direito das gentes, a administração, a paz, a guerra e a segurança; e um outro Poder, também nomeado de Executivo, responsável pelo direito civil, conflitos entre os indivíduos e pelas punições aos crimes, tendo funções semelhantes ao que se convencionaria chamar, mais tarde, de Poder Judiciário.

Contudo, referente ao nosso objeto de pesquisa, a novidade mais relevante de Montesquieu em relação a Locke está na introdução da idéia de controle de um Poder sobre o outro. A noção de enfrentamento de um Poder em relação ao outro de Montesquieu traz a possibilidade de um Poder impedir ou punir o abuso alheio, diferentemente da percepção lockeana, mais pautada no enfraquecimento das partes que compõem o governo.

A respeito disso, Albuquerque afirma:

[...] Montesquieu mostra claramente que há uma imbricação de funções e uma interdependência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. A separação de poderes da teoria de Montesquieu teria, portanto, outra significação.

Trata-se, dentro dessa ordem de idéias, de assegurar a existência de um poder que seja capaz de contrariar outro poder. Isto é, trata-se de encontrar uma instância independentemente capaz de moderar o poder do rei (do Executivo). É um problema político, de correlação de forças, e não um problema jurídico-administrativo, de organização de funções. (2001, p.119-120).

Portanto, além do anúncio de controles, tais como o veto do Executivo sobre as proposições do Legislativo e o direito de punição do Legislativo sobre os funcionários do Executivo, Montesquieu também defende a existência de garantias aos Poderes para que esses pudessem continuar trabalhando sem se subordinarem à vontade ou aos abusos de outro Poder. Essa engenharia institucional forçaria os integrantes dos três Poderes a buscarem acordos políticos, pois do contrário o resultado poderia ser a paralisia decisória.

Interessante notar que Montesquieu não considera a possibilidade de paralisia decisória, decorrente da separação de Poderes, como um entrave ao sistema político. Ele a vê com bons olhos devido à qualidade dela de incentivar a busca de acordos entre os indivíduos que ocupem cargos nos diferentes Poderes e, conseqüentemente, de motivar a produção de políticas mais moderadas.

Assim, Montesquieu aprimora a idéia de separação de Poderes por meio da introdução de um órgão de caráter tipicamente judiciário e pela idéia inovadora de limitações mútuas entre os Poderes. A doutrina da separação dos Poderes passa de um sistema de estrita separação para um sistema de freios e contrapesos.

Ademais, são n'Os Artigos Federalistas (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993) que a discussão sobre a separação de Poderes e controles mútuos serão ainda mais aprofundados.

No século XVIII, nos Estados Unidos, os chamados federalistas recorreram ao princípio dos *checks and balances* (“pesos e contrapesos” ou “freios e contrapesos”)<sup>6</sup>, em linhas gerais, pelo fato de que a crise posterior à revolução estadunidense (de 1776) os convencera de que o princípio da separação de Poderes puro e simples era, de certa forma, insuficiente.

Em princípio, os mecanismos de *checks and balances* diferenciam-se da separação dos Poderes porque além de presumir a divisão administrativa em três órgãos distintos, estão

---

<sup>6</sup> A literatura brasileira pertinente ao tema das instituições políticas ainda não possui uma tradução definitiva para esse conceito, utilizando diferentes traduções: Figueiredo (2001) utiliza “pesos e contrapesos”; Anastasia (2006) traduz por “freios e contrapesos”. Por conta disso, optamos em utilizar o termo original, em inglês.

preocupados em assegurar que os Poderes sejam capazes de controlar-se e controlar uns aos outros.

A separação de Poderes, em sua forma “pura”, tinha sido exaltada como uma medida fundamental em favor da liberdade e foi adotada por muitas constituições estaduais dos Estados Unidos. Não obstante, a separação de Poderes não era capaz de evitar que as assembleias legislativas estaduais criassem leis arbitrárias e interferissem em diversos assuntos governamentais, até mesmo em assuntos reservados prioritariamente ao Judiciário.

Nesse sentido, *Os Artigos Federalistas*, que datam de 1787 a 1788, trazem a idéia de que precauções adicionais deveriam ser tomadas para manter todos os órgãos do governo, sobretudo o Legislativo, dentro de certos limites.

A que expediente, então, devemos finalmente recorrer para manter na prática a necessária divisão do poder entre os vários braços do governo, como estabelecido na Constituição? A única resposta que pode ser dada é que, uma vez que todas essas medidas externas se mostram inadequadas, deve-se sanar a falha arquitetando de tal modo a estrutura interna do governo que suas várias partes constituintes possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares. (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 349).

*Os Artigos Federalistas* traz a argumentação de que os Poderes não devem ser totalmente separados e distintos uns dos outros. As competências de determinado Poder deveriam ser preponderantes, no entanto, não exclusivas. Os federalistas pretendiam que não somente as funções de legislar, executar e julgar leis fossem feitas por Poderes distintos, mas que também esses Poderes fossem balanceados. Portanto, os federalistas despenderam uma atenção maior sobre a composição e organização dos Poderes, e não apenas em sua separação.

O sistema de *checks and balances* é endógeno, ou seja, interno à própria estrutura do governo, de maneira a não ser dependente de um controle externo. Cada órgão do governo é controlado por um outro de mesmo nível constitucional. Dessa maneira, os Poderes continuam a diferenciar-se entre si mediante os exercícios funcionais distintos da administração pública. Apesar disso, cada ramo do governo pode ser autorizado, em determinadas circunstâncias, a exercer alguma influência ativa em relação ao outro. Assim, cada Poder passa a ter a preocupação de resistir e prevenir-se diante das investidas de outros Poderes.

De acordo com a proposta federalista, cada ramo do governo deve exercer controle sobre o outro, conectados por uma rede recíproca de meios de influência. A influência de um ramo sobre o outro não seria uma exceção, mas a regra geral. Esse princípio era incompatível

com a teoria da separação de poderes que prezava os limites funcionais rígidos entre as várias autoridades públicas.

Os federalistas afastam-se, de certo modo, de uma teoria da separação de Poderes simplesmente funcional e especializada, a qual se arquitetava fundamentalmente:

- Na divisão dos órgãos do governo de acordo com o exercício das funções legislativas, executivas e judiciárias;
- Na limitação de funções específicas, impedindo a interferência de um Poder sobre as competências de outro;
- E, na proibição de indivíduos ocuparem postos em mais de um ramo de Poder.

Esse arranjo, identificado como uma “forma pura” ou “original” da separação de Poderes, traz elementos que são expressão da crença de que cada Poder refrearia o outro porque seriam representativos de forças sociais distintas ou de interesses sociais distintos.

Argumentando que a diferença principal entre os Poderes residiria nas funções exercidas e não na representação distinta das forças sociais, os federalistas desejavam demonstrar que as categorias institucionais eram os fundamentos da separação de Poderes e dos *checks and balances*.

Dessa forma, ao invés de despenderem grande preocupação nas garantias de proteção de cada Poder, buscaram mecanismos de controles mútuos que modificavam o discurso de igualdade entre os Poderes.

Um Poder é freado e fiscalizado por outro, podendo exercer atividades não típicas quando da fiscalização dos atos do outro Poder (por exemplo, o Executivo ter o poder de veto em relação às iniciativas do Poder Legislativo; ou o Legislativo analisar as contas do Poder Executivo).

Como vimos, os mecanismos da separação de Poderes e de *checks and balances* surgiram em um período em que muito se pensava e debatia sobre qual seria a melhor engenharia institucional a ser adotada pelos Estados.

Tal preocupação permanece presente até hoje em questionamentos referentes a quais mecanismos garantiriam a fiscalização dos atos dos homens públicos e o controle do exercício do poder.

Mecanismos esses que podem corresponder à qualidade das próprias instituições, como propõem diversas teorias democráticas contemporâneas, dentre as quais estão as que apresentamos no capítulo a seguir.

### 1.3 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo debatemos, primeiramente, a relevância do estudo dos formatos institucionais e da relação entre as instituições e o comportamento dos atores. Argumentamos que as instituições importam às análises sobre o sistema político porque elas afetam os comportamentos e as estratégias dos atores, influenciando as tomadas de decisão e os resultados decorrentes (WEAVER e ROCKMAN, 1993). Argumentou-se também que os indivíduos e a sociedade afetam as instituições e, concomitantemente, são afetados por elas.

As instituições refletem os interesses e os conflitos sociais, mas, por outro lado, também influenciam a definição desses mesmos interesses e na resolução desses mesmos conflitos. Elas possuem mecanismos que subsidiam a delimitação de alternativas e de escolhas, assim como a respectiva implementação das decisões (MARCH e OLSEN, 1989). Por conta disso, uma de suas principais funções é a redução da incerteza, alcançada por meio de uma estruturação relativamente estável da interação humana. Isso porque tal estabilidade propicia uma maior margem de previsão sobre os comportamentos e, respectivamente, uma diminuição dos comportamentos imprevisíveis.

A estabilidade institucional é alcançada através das regras (relativamente estáveis) que regem o funcionamento da instituição em diversos níveis, tais como a alocação de recursos de poder entre os atores, os mecanismos utilizados para a implementação de decisões ou a formulação de novas regras.

Seja no tocante à fiscalização e ao controle (e seus incentivos e desestímulos) seja em outra esfera institucional, o Estado regulamenta recursos de poder usando mecanismos de delimitação de escolhas. Dessa forma, estudar uma instituição implica em observar distribuições de poder entre os atores envolvidos.

Não obstante, vale reforçar que não é apenas a natureza da regra que é levada em consideração. É sabido que outras variáveis também influenciam no comportamento dos atores e devem ser analisadas. Em relação a isso, Arretche (2007) indica-nos o detalhamento de quais instituições são realmente importantes e por quais meios elas interferem na vida dos atores.

Diante dessa premissa, levantada na primeira seção deste capítulo, nossa investigação a respeito da fiscalização e controle na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo apresenta mecanismos institucionais que outorgam poderes aos atores envolvidos no sistema

político e verifica o grau de efetividade e de aplicação dessas prescrições institucionais, assim como as respectivas motivações para que isso ocorra da forma observada.

Seguindo essa linha de raciocínio, a teoria da separação dos Poderes introduz o fundamento da organização estatal contemporânea relativo à constituição de Poderes distintos para finalidades específicas visando evitar a concentração de poderes. Mas, pressupõe que cada Poder possuiria autonomia o bastante para não sofrer interferências capazes de atrofiar seu funcionamento.

Em relação ao debate sobre as garantias dos Poderes para que esses pudessem continuar trabalhando sem se subordinarem à vontade ou aos abusos de outro Poder, discutimos os mecanismos de *checks and balances*, defendidos pelos federalistas norte-americanos (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993). Tais mecanismos diferenciam-se da separação dos Poderes, pois além de presumirem a divisão administrativa e funcional em três órgãos distintos, buscam garantir que os Poderes sejam capazes de controlar-se e controlar uns aos outros.

No próximo capítulo são apresentados os elementos e conceitos fundamentais do debate teórico contemporâneo referente à fiscalização e ao controle.

## 2 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

A partir da discussão introdutória exposta no capítulo anterior, apresentamos neste momento o debate contemporâneo sobre o conceito de *accountability* e a importância dos mecanismos institucionais de controle para a efetivação desse elemento democrático.

Também elencamos e conceituamos alguns modelos teóricos sobre a fiscalização e controle que são recorrentes na literatura especializada, detalhando os tipos de controle parlamentar e procedimental mais pertinentes ao nosso objeto de estudo.

Por fim, ressaltamos os pontos mais importantes tratados durante este capítulo, relacionando-os à discussão apresentada na Introdução, de forma a destacar argumentos que nortearam o restante do trabalho de pesquisa.

### 2.1 Democracia e os modelos de *accountability*

Fundamentado por diversos autores e regulamentado em várias constituições nacionais, o regime democrático moderno traz como princípios essenciais a soberania popular e o controle dos governantes pelos governados.

Em resposta a tais princípios, as eleições tornaram-se um instrumento essencial para o exercício de ambos, tanto da soberania quanto do controle. Contudo, as eleições não são capazes, por si só, de garantir que esses princípios sejam efetivados.

De um lado, o processo eleitoral é fortemente influenciado pela escolha das instituições que regulamentam a competição política, abarcando desde a campanha eleitoral até a distribuição de poder no governo. Por outro lado, as eleições não oferecem meios que obriguem a realização de promessas políticas feitas durante a campanha eleitoral (BRESSER-PEREIRA e GRAU, 2006).

É para preencher essa lacuna que o conceito de *accountability* tem aparecido com tanta ênfase em estudos recentes na área da Ciência Política.

O conceito de *accountability*, assim como o de *checks and balances*, surge nos Estados Unidos, mas, é difundido pela Ciência Política, tendo se tornado um tema recorrente nas análises teóricas contemporâneas sobre instituições democráticas. No Brasil e na América

Latina, o termo *accountability*, por vezes, é traduzido como “responsabilização”<sup>7</sup>, mas ainda não há uma padronização na bibliografia referente. No entanto, para nosso objetivo, cabe apenas apreender o significado desse conceito tão caro à Ciência Política contemporânea.

Em uma primeira definição, podemos expressar que *accountability*

[...] significa, precisamente, que o governo tem por obrigação prestar contas à sociedade. A realização desse valor (meta-valor) político depende de dois fatores. Primeiro, o incremento da capacidade dos cidadãos de atuar na definição das metas coletivas de sua sociedade, pois uma forte apatia da população em relação à política inviabiliza o processo de *accountability*. Em segundo lugar, é preciso construir mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes, não só por meio de eleições, mas também ao longo do mandato dos representantes. (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006, p. 27).

Ademais, Robert Dahl (1989) argumenta que a efetividade dos mecanismos de *accountability* só é alcançada mediante formas de controle institucionalizadas, as quais se ocupem da fiscalização dos governos de maneira ininterrupta e intencional.

A efetividade da *accountability*, por sua vez, seria um elemento necessário para a vigência de um sistema político relativamente democratizado ou, como prefere Dahl, para a existência de uma poliarquia.

As poliarquias podem ser pensadas [...] como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública. (DAHL, 2005, p. 31).

Dahl utiliza o conceito de poliarquia ou regimes poliárquicos para designar os sistemas políticos existentes (reais) ao invés de democracia, pois, segundo ele, nenhum sistema político atual, que possua grande número de pessoas, pode ser considerado plenamente democratizado. No entanto, é possível observar sistemas que apresentam níveis diferenciados de liberalização (contestação pública) e de inclusividade (participação), os quais são elementos democráticos.

Assim como Robert Dahl, diversos autores sustentam que a *accountability* seria uma condição imprescindível para a vigência de um sistema político democrático ou poliárquico. Um desses autores, Guillermo O’Donnell, afirma que um Estado democrático de direito deve, além de preservar as liberdades políticas e os direitos civis da população, estabelecer redes de

---

<sup>7</sup> Tal como aparece nos estudos do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Cf. (BRESSER-PERREIRA e GRAU, 2006).

responsabilidade e *accountability* que imponham a todos os agentes (públicos e privados) mecanismos apropriados para controlar a legalidade de seus atos.

Segundo O'Donnell,

[...] a democracia não é só um regime político (poliárquico), mas também um modo particular de relacionamento entre estado e cidadãos e entre os próprios cidadãos, sob um tipo de princípio da lei [*rule of law*] que, além da cidadania política, preserva a cidadania civil e uma rede completa de *accountabilities*. (1998a, p. 52).

Em relação à rede de *accountabilities*, devemos atentar para o fato de que o conceito possui diversas dimensões e ênfases. Segundo Schedler (1999), a noção de *accountability* política leva, no mínimo, a duas conotações básicas:

- a) A capacidade de resposta dos governos (designada pelo termo em inglês *answerability*), a qual implica na obrigação dos órgãos públicos prestarem informações e explicações sobre seus atos;
- b) A capacidade (reconhecida no termo *enforcement*) das agências de *accountability* de imporem sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Aqui, podemos observar que o conceito de *accountability* envolve basicamente a capacidade de resposta e a capacidade de punição. Por conta disso, são pressupostos dados: a existência de poder e a necessidade de que este seja controlado.

Para Schedler (1999), o abuso de poder poderia ser evitado de três maneiras principais:

1. Sujeitar o poder ao exercício das sanções;
2. Obrigar que o poder seja exercido de forma transparente;
3. Forçar que os atos dos governantes sejam justificados.

Nota-se, então, que a primeira refere-se à capacidade de punição (*enforcement*) e as duas últimas à capacidade de resposta (*answerability*), todas inseridas na noção de *accountability*<sup>8</sup>.

De acordo com o autor, vemos também que a *accountability* envolve três dimensões. Uma dimensão relativa aos elementos que obrigam ao cumprimento da lei através de sanções, tais como a publicização, a destruição da reputação, a perda de cargos ou a aplicação dos dispositivos legais e institucionalizados. E outras duas dimensões (a informacional e a argumentativa) que devem estar presentes numa condição de *accountability*, pois a

---

<sup>8</sup> “It implies subjecting power to the threat of sanctions; obliging it to be exercised in transparent ways; and forcing it to justify its acts. I treat the first dimension under the heading ‘enforcement’ and sum up the last two dimensions under ‘answerability’” (SHEDLER, 1999, p. 14).

capacidade de resposta dos governos engloba inevitavelmente a dimensão relativa à informação sobre as decisões e a necessidade dos governantes darem explicações a respeito delas.

Compreende-se aqui, portanto, que o exercício da *accountability* remete-se sempre ao espaço público e à preservação das três dimensões apresentadas acima: informação, justificação e punição.

Mas, além desses elementos constituintes do conceito, também é importante perceber a existência de diferentes tipos de *accountability*.

O'Donnell (1998b), adotando um enfoque a partir dos agentes responsáveis pela *accountability*, chega a dois tipos principais: a vertical e a horizontal.

A primeira pressupõe uma ação entre desiguais (vertical), tal como o mecanismo do voto, no qual o controle é feito de baixo para cima (dos eleitores sobre os governantes). Já a noção de *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais, por meio do mecanismo de *checks and balances* (como vimos no capítulo anterior), em que há uma mútua vigilância entre os poderes constitucionalmente institucionalizados.

Em sua argumentação, O'Donnell leva em conta as três correntes clássicas do pensamento político: democracia, liberalismo e republicanismo. O autor sustenta que as poliarquias incorporam elementos das três tradições, e busca identificá-los no exercício da *accountability*.

Segundo o autor,

*La existencia de accountability vertical implica que estas poliarquías son democráticas: los/as ciudadanos/as pueden ejercer su derecho de participar en la elección de quien los/as gobernará por cierto período y pueden organizarse para expresar libremente sus opiniones y demandas. Pero la debilidad de la accountability horizontal implica que los componentes liberal y republicano de muchas de estas poliarquías son endebles. Esta afirmación se basa en mi creencia de que las poliarquías son la compleja síntesis de tres corrientes históricas o tradiciones - democracia, liberalismo y republicanismo (O'DONNELL, 1998b, p. 5)<sup>9</sup>.*

Para O'Donnell, o componente liberal está relacionado à idéia de que existem certos direitos que nenhum tipo de poder pode usurpar. Já o componente republicano refere-se à posição de que o desempenho das funções públicas exige uma cuidadosa sujeição à lei e

---

<sup>9</sup> “A existência de *accountability* vertical implica que estas poliarquias são democráticas: os/as cidadãos/ãs podem exercer seu direito de participar na eleição de quem os/as governará por certo período e podem organizar-se para expressar livremente suas opiniões e demandas. Mas, a debilidade da *accountability* horizontal implica que os componentes liberal e republicano de muitas destas poliarquias são frágeis. Esta afirmação se baseia em minha crença de que as poliarquias são a completa síntese das três correntes históricas ou tradicionais – democracia, liberalismo e republicanismo”. (Tradução livre).

entrega ao serviço do bem público, por mais que isso signifique o sacrifício dos interesses privados dos funcionários. As duas tradições sugerem, então, uma divisão entre o público e o privado, mas seus resultados são distintos.

O liberalismo defende que o Estado deve possuir poder suficiente para garantir as liberdades individuais que fazem parte da vida privada e, concomitantemente, é necessário prevenir esse mesmo Estado de sua constante tentação de invadir tais liberdades. Se o liberalismo é basicamente defensivo nesse aspecto, o republicanismo torna-se, de certo modo, elitista ao colocar o direito de governar relacionado a uma suposta superioridade de virtudes, a qual seria demandada para o bom gerenciamento do bem público.

Em outras palavras, enquanto o liberalismo busca valorizar o espaço privado, a tradição republicana destaca o espaço público como o *locus* da virtude.

Em outra perspectiva, a tradição democrática ignora tanto essa distinção entre o público e o privado, quanto a existência de uma elite virtuosa. De acordo com essa corrente, todos os cidadãos possuem uma vida privada ativa, mas isso não impede o exercício da vida pública e a respectiva tomada de decisões nesse âmbito.

No entanto, entre essas três vertentes do pensamento político, O'Donnell vê uma importante convergência, como indica o trecho abaixo:

*Democracy's concern with equality, liberalism's commitment to freedoms in society, and republicanism's severe view of the obligations of rulers all support another fundamental aspect of poliarchy and of the constitutional state that is supposed to coexist with it: the rule of law. (O'DONNELL, 1998c, p. 114)<sup>10</sup>.*

O argumento de O'Donnell leva a crer, portanto, que a dimensão democrática da *accountability* é assegurada pelo exercício da *accountability* vertical, sobretudo, através do mecanismo eleitoral. Não obstante, esses instrumentos democráticos são insuficientes para a vigência do princípio da lei e do controle efetivo da ação governamental, no sentido de assegurar que o governo seja responsivo e representativo.

Diante dessa insuficiência da *accountability* vertical, o autor apresenta, então, a noção de *accountability* horizontal, baseada na concepção de controle mútuo dos Poderes (*checks and balances*) e em outros instrumentos de responsabilização governamental.

---

<sup>10</sup> “A preocupação da democracia com a igualdade, o compromisso do liberalismo com as liberdades e a visão rigorosa do republicanismo para com as obrigações dos governantes dão suporte a outro aspecto fundamental da poliarquia e do Estado constitucional, devendo coexistir com ele: o princípio da lei [*rule of law*]”. (Tradução livre).

A *accountability* horizontal pressupõe a existência de agências (ou órgãos) do Estado que tenham o direito e o poder legal para efetuar ações que abarquem desde a supervisão de rotina até as sanções legais, como por exemplo, o *impeachment*. Dessa forma, a *accountability* horizontal pode ser vista como resultado de uma rede de agências fiscalizatórias.

*For this kind of accountability to be effective, there must exist state agencies that are authorized and willing to oversee, control, redress, and if need be sanction unlawful actions by other state agencies. The former agencies must have only legal authority but also sufficient de facto autonomy vis-a-vis the latter. What I am talking about, of course, is nothing new and goes under the familiar headings of separation of powers and checks and balances. It includes the Executive, Legislative, and Judicial branches, but in contemporary polyarchies also extends to various oversight agencies, ombudsmen, accounting offices, fiscalías, and the like. (O'DONNELL, 1998c, p.119)<sup>11</sup>.*

Assim, o autor reconhece nas democracias contemporâneas, além dos instrumentos de *checks and balances* convencionais, a existência de outros mecanismos de controle externos aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, tais como as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

No entanto, a efetividade da *accountability* horizontal está diretamente ligada a recursos institucionais adequados (de direito e de fato), dentre os quais podemos destacar a autonomia entre os Poderes, canais de informação confiáveis e redes bem estruturadas entre os diferentes níveis de governo.

Em suma, podemos afirmar que a *accountability* vertical é caracterizada principalmente pela dimensão eleitoral, premiando ou punindo os governantes nas urnas. Essa dimensão requer a vigência de liberdade de opinião, de associação e de imprensa, assim como de diversos mecanismos que permitam reivindicar as diversas demandas e denunciar atos ilegais das autoridades públicas.

Já a *accountability* horizontal implica na existência de agências e instituições estatais que possuam poder legal para realizar ações contra atos delituosos de seus congêneres do Estado. Essa é a esfera mais próxima ao nosso objeto de estudo.

---

<sup>11</sup> “Para esse tipo de *accountability* ser efetivo, devem existir agências estatais autorizadas e dispostas para fiscalizar, controlar, reparar e, se necessário, aplicar sanções a outras agências estatais que cometerem ilegalidades. Essas agências não devem apenas possuir autoridade legal, mas também autonomia *de facto* e suficiente para enfrentar *vis-à-vis* o seu objeto de fiscalização. O que falo, obviamente, não tem nada de novidade e soa familiar em relação às teorias da separação de Poderes e dos *checks and balances*. Esse tipo inclui sim os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende às várias agências de superintendência, *ombudsman*, departamentos de contas, *fiscalías*, e coisas do gênero”. (Tradução livre).

Após apresentarmos as bases teóricas iniciais para o debate sobre fiscalização e controle e sua respectiva importância para um sistema político democrático (ou uma democracia poliárquica), partimos, a seguir, para uma tipificação mais detalhada dos instrumentos específicos de *accountability*, na busca de uma melhor compreensão dos mecanismos de fiscalização e controle.

## 2.2 Mecanismos institucionais de fiscalização e controle

Antes de adentrarmos na tipologia dos controles, é interessante ressaltarmos a diferenciação conceitual apresentada por Pó e Abrucio (2006) entre *accountability* e controle. Segundo esses autores, apesar de existirem áreas superpostas entre controle e *accountability*, há uma diferenciação operacional básica entre os termos.

[...] controle e *accountability* não são sinônimos, sendo o primeiro um dos componentes do segundo, embora sejam, num regime democrático indissociavelmente ligados, porque não há efetivação da *accountability* sem a utilização de instrumentos institucionais de controle. (PÓ e ABRUCIO, 2006, p. 686).

Portanto, pautado no exercício de fiscalização, o controle refere-se à capacidade de determinado ator fazer com que outro atenda às demandas daquele, seja pela imposição de restrições, penalidades ou incentivos. Já a *accountability* é um conceito mais amplo, ligado à definição e avaliação das políticas públicas assim como à disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados. Trata-se também de um termo relacionado à existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público.

Assim, os diferentes tipos de controle (os quais implicam em atividades fiscalizatórias norteadoras de suas aplicações práticas) são diferentes conjuntos de instrumentos que compõem o sistema de *accountability*.

O controle pode ser compreendido, então, como mecanismos compostos de procedimentos administrativos e de fiscalização, os quais compõem-se, por sua vez, de atividades de monitoramento, de gratificação e de punição dos comportamentos controlados.

Feitas essas considerações preliminares, apresentamos, a seguir, tipologias a respeito dos controles, visando uma melhor compreensão de nosso objeto de estudo.

### 2.2.1 Controles manifestos e latentes, centralizados e descentralizados, sistematizados e reativos

A delegação é uma autorização e a pessoa a quem o poder foi delegado inevitavelmente ganha certas vantagens para cumprir suas obrigações. Nesse sentido, a proposta de controle refere-se à tentativa de assegurar que o indivíduo ou grupo de indivíduos a quem a autoridade foi delegada seja responsivo (*accountable*) no cumprimento de suas funções.

Ogul e Rockman (1990) apresentam uma distinção geral entre dois tipos de controle: o manifesto e o latente. Tais controles são tidos como instrumentos, formal (manifesto) e informal (latente), que objetivam assegurar o cumprimento das responsabilidades delegadas aos indivíduos que compõem as instituições.

Uma outra dimensão de intervenção colocada pelos autores são os métodos de antecipação e de revisão. Em relação a esses métodos, argumentam que todos os controles manifestos envolvem atividades de revisão *post hoc*, ao passo que os controles latentes podem incluir modos de intervenção tanto de revisão quanto de antecipação. Os autores explicam que a operacionalização de formas de antecipação de controle latente (informal) é especialmente complexa, ainda que exista plausibilidade para o seu funcionamento. Alguns modelos sugerem, inclusive, que o controle tende a ter melhores resultados quando ele é minimamente evidente.

Ogul e Rockman (1990) também afirmam que as comissões parlamentares são órgãos fundamentais para o controle, pois elas são, muitas vezes, o lócus do funcionamento fiscalizatório. Quer ativa ou reativa, sob a forma de antecipação ou *post hoc*, o controle é geralmente conduzido pelas comissões e pelas subcomissões<sup>12</sup>.

Essa característica fiscalizatória das comissões pode estar ligada ao fato de o controle político não necessitar de um centro. Ao contrário, a descentralização pode proporcionar mais agilidade e dinâmica por meio de uma comissão especializada e com aparato técnico apropriado.

Um exemplo disso, como apontam os autores, é o *advocacy oversight* (“controle de proteção”), conceituado por Aberbach (1990) e que se baseia na noção de revisão das

---

<sup>12</sup> “Whether active or reactive, whether preemptory or post hoc, oversight is universally conducted at the committee and, especially, at the subcommittee level”. (OGUL e ROCKMAN, 1990, p. 9).

comissões estadunidenses, as quais se utilizam de mecanismos de antecipação para enviar sinais públicos ou secretos para agências ou órgãos de fiscalização.

Já McCubbins e Schwartz (1984) distinguem as atividades de controle de acordo com as dimensões centralizada e descentralizada. Eles descrevem um método centralizado de revisão (*post hoc*), conhecido como *police-patrol* (“patrulha policial”), e um método antecipado (*ad hoc*) e descentralizado, conhecido como *firealarm* (“alarme de incêndio”).

Contudo, tanto Ogul e Rockman (1990) quanto Aberbach (1990) observam que essa distinção feita por McCubbins e Schwartz (1984) confunde duas dimensões diferentes de controle: o controle centralizado *versus* o controle descentralizado e o controle sistematizado (*ad hoc*) *versus* o controle reativo (*post hoc*).

Os controles são predominantemente descentralizados e localizados em comissões, como vimos na afirmação de Ogul e Rockman (1990), ainda que, por vezes, reflita grandes disputas no Poder Legislativo como um todo. Por isso, o modelo de McCubbins e Schwartz (1984) poderia ter dado mais atenção às dimensões ativa e reativa dos controles.

No quadro 1, há a matriz de dimensões centralização-descentralização e de dimensões ativa-reativa, tal como Ogul e Rockman (1990) a reestruturaram.

**Quadro 1. Matriz das formas de controle**

	Active	Reactive
Centralized	A Police Patrol as described by McCubbins and Schwartz (1984)	B Responses to 'scandal,' usually through special select committees
Decentralized	C Police Patrol as modified here by Ogul and Rockman	D Fire Alarm as described by McCubbins and Schwartz (1984)

**Fonte:** Ogul e Rockman (1990, p. 14).

A célula A (*police-patrol*, de McCubbins e Schwartz (1984)) é uma forma nula. Isso porque o que os autores afirmam e empregam em sua definição não encontra aplicação prática (OGUL e ROCKMAN, 1990). Algumas revisões centralizadas, entretanto, têm espaço; em

especial em comissões específicas voltadas ao tratamento de algum escândalo público no Poder Executivo. Mas esses são sempre reativos e, portanto, ficariam na posição B do quadro.

A segunda série do Quadro 1 é importante, pois, como podemos observar, distingue as formas ativa e reativa do controle descentralizado. Segundo Ogul e Rockman (1990), o modelo *police-control* ajusta-se mais realisticamente na posição C do que na A, desde que a “patrulha” não tenha “quartéis” centrais, ou melhor, desde que não tenha um poder centralizador.

A posição D, por sua vez, indica o controle feito por pequenas forças que freqüentemente tem conflitos jurídicos por invadirem outras esferas, mas que, muitas vezes, praticam acordos cooperativos. Elas fazem a “patrulha”, mas tal como os bombeiros, elas respondem apenas aos “alarmes de incêndio”, ou seja, respondem de maneira reativa aos fatos.

### **2.2.2 Controles segundo os objetivos visados**

Adiante, observa-se que a tipologia dos controles pode basear-se ainda em outros dois enfoques: a) objetivos visados pelo exercício da *accountability*; b) agentes de controle (controladores).

Em relação ao primeiro, tipologia que parte dos objetivos da *accountability*, encontra-se em termos de políticas públicas implementadas, por exemplo, modelos relacionados às questões administrativas, profissionais, financeiras, morais, legais e constitucionais, sendo que cada um desses campos apresenta diferentes mecanismos e objetivos para o controle do poder.

No entanto, os controles voltados à *accountability* horizontal, mais próxima ao nosso objeto de estudo, são classificados, em razão dos objetivos visados, em quatro tipos principais:

1. Os controles administrativos, que são instrumentos de autocontrole, pois são exercidos pelos próprios Poderes sobre seus atos e agentes;
2. Os controles legislativos, que são representados pelo apoio ou rejeição às iniciativas do Poder Executivo no Legislativo (trata-se aqui de um controle político);

3. Os controles de contas, que são essencialmente técnicos, pois têm a função de controlar as contas públicas, subsidiando os controles legislativos;
4. Os controles judiciários, que objetivam coibir abusos do patrimônio público e do exercício do poder por parte das autoridades.

Cabe dizer, ainda, que os controles administrativos são denominados genericamente de “controles internos”, compondo a estrutura administrativa de cada Poder e tendo por função acompanhar a execução dos seus atos. Esses controles indicam, em caráter opinativo, preventivo ou corretivo, ações a serem desempenhadas com vistas ao atendimento da legislação.

Já em relação ao Poder Executivo, os poderes que o controlam são os controles legislativos e de contas, denominados “controles externos”, ou seja, são órgãos independentes da administração. Cabe a eles o exercício da fiscalização, mas não a participação nos atos praticados pela administração.

Esse conjunto de controles horizontais internos e externos, tipificados de acordo com os objetivos visados, é formalmente institucionalizado por uma rede de órgãos autônomos, mas pertencentes ao aparato estatal.

### **2.2.3 Controles segundo os agentes de controle**

Em relação à tipologia segundo os agentes de controle (ou controladores), ampliamos nosso escopo à *accountability* horizontal e vertical, em um primeiro momento, de maneira a apresentar um panorama geral do tema, para em seguida, concentrarmos-nos em nosso foco.

As principais formas de controle (tipificadas em relação aos agentes de controle) são:

1. Controle parlamentar;
2. Controle de procedimentos;
3. Controle social;
4. Controle de resultados;
5. Controle pela competição administrada.

A relação entre as formas de controle e os agentes controladores pode ser observada na representação abaixo:

#### **Quadro 2. Formas de controle segundo os agentes de controle**

<b>Formas de Controle</b> <b>Controladores</b>	Controle Parlamentar	Controle de Procedimentos	Controle Social	Controle de Resultados	Controle pela Competição Administrada
Políticos	X			2*	
Burocratas		X		1*	2*
Sociedade			X	2*	2*
Concorrência					1*

\* As responsabilizações pela introdução da lógica de resultados e pela competição administrada têm mais de um agente ou mecanismo controlador. Nesse sentido, a numeração serve para classificar a importância de cada um dos “controladores”: o número 1 equivale ao agente ou mecanismo controlador mais importante e o número 2, aos secundários.

**Fonte:** CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006, p. 34.

Tal como observado no Quadro 2, o controle parlamentar tem como agentes controladores os próprios políticos eleitos. Esse tipo de controle está estreitamente ligado à teoria da separação de Poderes e à noção de *checks and balances* (discutidas anteriormente), pois se apresenta como um mecanismo horizontal de *accountability* voltado à limitação de poder e ao controle mútuo entre os Poderes.

Dentre os principais mecanismos de controle parlamentar, podemos destacar o controle da prestação de contas do Executivo, o controle da elaboração e gestão dos planos orçamentários e a atuação de comissões parlamentares encarregadas de avaliar as políticas públicas e as ações do governo.

Os controles de procedimentos (também conhecidos como controles procedimentais clássicos) referem-se a mecanismos característicos de controle das disposições legais, nos quais a comparação entre os atos realizados e as normas vigentes estabelece se os princípios de probidade administrativa e de respeito aos direitos dos cidadãos estão sendo respeitados. Mecanismos internos, tais como comissões administrativas de fiscalização dos funcionários, e mecanismos externos, como tribunais de contas, auditorias financeiras e algumas

prerrogativas do Poder Judiciário, são exemplos de mecanismos de controle de procedimentos.

Vale ressaltar que apesar do Quadro 2, confeccionado pelo CLAD, apresentar os burocratas como únicos controladores, o próprio Conselho Científico do CLAD (2006, p. 39) admite que os agentes pertencentes ao Poder Judiciário e aos tribunais de conta possuem *status* diferenciado em relação ao restante dos burocratas, e, além disso, as auditorias financeiras podem ser constituídas também por representantes da sociedade, tal como ocorre em alguns países. Não obstante, o controle de procedimentos é exercido predominantemente pelos burocratas, entendidos em sentido *lato*.

O controle social refere-se a mecanismos de ampliação do espaço público e de aplicação de *accountability* vertical, nos quais os cidadãos podem auxiliar na fiscalização dos governantes. Para além do exercício eleitoral, a participação social pode exercer o controle influenciando na definição de diretrizes e de alocação de recursos públicos (tal como ocorre no modelo de Orçamento Participativo); de plebiscitos e referendos; da figura do *ombudsman*, o qual reúne demandas da sociedade e as apresenta ao poder público; de órgãos de fiscalização que possibilitem a participação de representantes da sociedade; de auditorias externas; de audiências públicas do parlamento; entre outros mecanismos.

Dentre as qualidades do controle social, destacamos a possibilidade de um maior controle sobre os governantes, bem como um maior condicionamento das políticas públicas às demandas sociais, e o aprofundamento de valores republicanos próprios à participação dos cidadãos no espaço público.

O controle de resultados (ou pela introdução da lógica dos resultados) está estritamente ligado à avaliação do desempenho das políticas públicas, após a implementação dessas. Tal como aparece no Quadro 2, esse tipo de controle é exercido, em primeiro plano, pelos burocratas. No entanto, tanto a sociedade participa durante a fiscalização, disponibilizando informações relevantes à avaliação, quanto os políticos, os quais participam por meio do planejamento de estratégias, metas e prioridades.

A lógica dos resultados atrelada ao controle contribuiria “para melhorar a eficácia, a eficiência e a efetividade governamentais, por meio de uma gestão flexível e orientada por metas” (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006, p. 52), pois abre possibilidade para as metas administrativas serem melhor controladas por metas governamentais que obedeçam aos anseios dos cidadãos, e não às possíveis concepções unilaterais dos burocratas. No entanto, o controle de resultados também pode esconder a lógica política da distribuição de recursos e da

definição de prioridades e agendas às quais tal mecanismo está subordinado (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006, p. 55).

O controle pela competição administrada propõe a ampliação dos agentes prestadores de serviços públicos, de maneira a estabelecer uma competição administrada entre eles, ou seja, regida por metas e índices acordados entre um órgão central do governo ou uma agência reguladora e os prestadores de serviço.

Apesar de possuírem a aparência de um instrumento gerencial para aumentar a eficiência na nova gestão pública<sup>13</sup>, os mecanismos de competição administrada também fortalecem o controle da sociedade sobre os serviços, “seja oferecendo maiores alternativas e, portanto, podendo punir os maus provedores, seja por meio da participação da sociedade civil (Terceiro Setor ou comunidade local) na gestão dos equipamentos sociais” (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006, p. 57).

Nesse ponto, ressaltamos que nosso foco de pesquisa diz respeito predominantemente aos controles de tipo parlamentar e de procedimentos, pois são esses que encontram mais respaldo nos mecanismos institucionais vigentes na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (tal como veremos no próximo capítulo). Por conta disso, na próxima seção, detalharemos e discutiremos melhor os controles parlamentares e procedimentais clássicos em relação à fiscalização e ao controle do Poder Legislativo sobre o Executivo.

## **2.3 Fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo**

Como foi visto na subseção anterior, os controles parlamentares e procedimentais clássicos estão mais próximos ao debate sobre a fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. A seguir, discutimos um pouco mais suas variáveis e suas respectivas contribuições.

### **2.3.1 Controle parlamentar**

---

<sup>13</sup> Para uma apresentação do tema, conferir BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1998.

O controle parlamentar está relacionado ao controle mútuo entre os Poderes (Legislativo sobre o Executivo), seguindo a orientação dos *checks and balances* e da *accountability* horizontal (entre Poderes de mesmo nível institucional), e se desenvolveu primordialmente nos Estados Unidos e na Europa, ao passo que “nunca se tornou peça-chave dos sistemas políticos latino-americanos” (CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD, 2006, p. 35).

A razão do equilíbrio entre os Poderes liga-se ao fato de que a predominância extensiva do Executivo sobre o Legislativo dificultaria demasiadamente a autonomia e, por conseguinte, a atuação fiscalizatória desse último. Assim, o poder de agenda e o poder de veto constituem aspectos diretamente relacionados ao controle parlamentar.

O poder de agenda é entendido aqui como poder estratégico que permite ao(s) detentor(es) controlar(em) a agenda decisória durante o processo legislativo, definindo temas substantivos a serem apreciados e determinando os passos e a seqüência de procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 69).

Dessa forma, o poder de agenda possibilita a aplicação de algumas preferências dos atores que o detenham, podendo influenciar o processo decisório não apenas no tocante às proposições legislativas como também às atividades de fiscalização.

Já o poder de veto pode ser compreendido como “a capacidade que qualquer ator tem de impedir a expressão de preferências e a ação política de outros atores, assim como a consideração das mesmas nas ações do governo” (ANASTASIA, 2006, p. 122).

Os detentores de poder de veto (ou *veto players*) possuem a capacidade de obstacularizar as decisões políticas, tal como afirma Tsebelis a respeito da implementação de políticas públicas:

Minha análise concluiu que a estabilidade das políticas públicas de um sistema político aumenta quando aumenta o número dos *veto players*, quando sua congruência diminui e sua coesão cresce. [...] Estudos empíricos que tratam do processo de formulação de políticas fornecem resultados congruentes com as expectativas do modelo. (1997, p. 111).

Além disso, o poder de veto pode efetivar-se, inclusive, enquanto prerrogativa para rejeitar a fiscalização de políticas públicas ou de atos públicos, influenciando diretamente no mútuo controle.

Por conta disso, a concentração de poderes, seja de agenda ou de veto, tende a dificultar o pleno exercício do controle de tipo parlamentar. Por outro lado, uma estrutura organizacional que amplie o escopo desses poderes a um conjunto maior de legisladores,

descentralizando-os, tende a favorecer o monitoramento e a fiscalização sobre o Poder Executivo.

Além da dispersão dos poderes de agenda e de veto, outro ponto fundamental para o controle parlamentar é o acesso a informações, sendo relevante a inexistência de assimetrias informacionais.

A informação assimétrica (GILLIGAN e KREHBIEL, 1987; 1989) é um fenômeno no qual um agente detém informações superiores (mais ou melhores informações) frente ao outro, ou aos outros atores, da relação estabelecida.

De acordo com a abordagem do agente-principal (RASMUSEN, 1996), a autoridade delegada pelo “principal” ao “agente” possibilita a este que ele possua informações superiores derivadas da própria execução das tarefas delegadas. No entanto, o “principal” busca verificar a correspondência entre a atuação do “agente” e o modelo de atuação planejado anteriormente. Por meio das informações disponíveis e dos instrumentos de monitoramento que forçam a redução da assimetria informacional, o “principal” pode julgar a efetividade dos atos do “agente”.

Assim, numa função fiscalizatória é essencial que a assimetria informacional seja reduzida tanto quanto possível, já que as informações sobre o “agente” são imprescindíveis para o controle do “principal”.

Portanto, os poderes de agenda e de veto e o acesso a recursos informacionais são fatores relevantes ao controle parlamentar, aos quais dedicamos atenção ao longo de nossa pesquisa.

Dentre os mecanismos de controle parlamentar conhecidos, a título de exemplo, podemos citar:

- O controle sobre a elaboração e a execução do orçamento governamental;
- A análise das contas do Poder Executivo;
- A atuação de comissões parlamentares permanentes ou de inquérito para fiscalizar as ações governamentais e as políticas públicas implementadas e também averiguar a probidade administrativa dos funcionários do governo;
- A avaliação das nomeações de cargos públicos feitas pelo Poder Executivo;

### **2.3.2 Controle de procedimentos**

O controle de procedimentos ou procedimental clássico, por sua vez, possui uma definição ampla:

O que caracteriza os controles clássicos [...] é a comparação entre os atos, os feitos e as normas, a fim de comprovar se aqueles se ajustam ao que foi prescrito nestas últimas.

O quadro dos controles clássicos abrange um conjunto de instrumentos gerados pelo Estado de Direito, com objetivo de evitar o abuso de poder assegurar as garantias dos cidadãos. Seus fins são o cumprimento das normas existentes, de forma que se verifiquem os princípios de probidade e universalidade dos atos governamentais, e também o controle da ação dos governantes para que os direitos dos cidadãos sejam respeitados e não existam atos de corrupção. (GROISMAN e LERNER, 2006, p. 71).

Em outras palavras, o controle procedimental clássico busca a disposição equilibrada entre meios e fins, baseada na verificação dos atos dos governantes em relação às normas procedimentais.

Essa definição ampla possibilita, inclusive, que alguns autores vejam o controle parlamentar como um dos instrumentos de controle procedimental clássico. No entanto, a tipificação relativa aos agentes de controle afirma que o controle procedimental é feito predominantemente por burocratas.

Vale lembrar que, como já dissemos em outra oportunidade, os mecanismos procedimentais externos, como, por exemplo, tribunais de contas e algumas prerrogativas do Poder Judiciário, são aceitos como mecanismos de controle de procedimentos. Isso é aceito ainda que os funcionários do Poder Judiciário e dos tribunais de conta possuam um *status* diferenciado em relação ao restante dos burocratas.

Para além dessas discussões, nossa maior preocupação aqui é com um dos mecanismos de controle de procedimentos: o tribunal de contas. A razão disso está no fato de ser esse um ator importante e influente para a função de fiscalização e controle da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (tal como veremos adiante nos capítulos três e quatro).

Os tribunais de contas são órgãos de controle procedimental externo, os quais compõem as chamadas Entidades de Fiscalização Superior (ou *Supreme Audit Institutions*). Estas podem possuir desenhos institucionais diferentes, dentre os quais se destacam, de acordo com Groisman e Lerner (2006), três modelos:

- a) O francês, da *Court de Comptes*;
- b) O anglo-americano, do Controlador Geral; e

- c) Os semelhantes italiano, da *Corte dei Conti*, e espanhol, do *Tribunal de Cuentas*.

O primeiro modelo, da *Court de Comptes*, é um organismo criado por Napoleão Bonaparte, em 1807, que faz parte da Administração Pública e possui reconhecido grau de independência. Japão, Coréia e Cuba são exemplos de países que adotaram esse modelo, apesar de apresentarem distintos graus de independência.

O modelo anglo-americano adota um órgão unipessoal, chamado de Controlador Geral ou Auditor Geral, inserido na esfera do Poder Legislativo. Esse órgão possui controle legal e de regularidade, mas não tem funções jurisdicionais.

Por fim, a *Corte dei Conti* italiana e o *Tribunal de Cuentas* espanhol são órgãos caracterizados pela independência, pois não integram os Poderes Executivo ou Legislativo. Um exemplo de país que tenha adotado esse modelo é o próprio Brasil.

O desenho institucional desse último modelo de tribunal de contas está voltado para o controle de natureza legal e financeira sobre a administração pública, e para tanto possui funções jurisdicionais. Em relação a essas atribuições jurisdicionais, esse órgão pode, por meio do julgamento de contas, estabelecer responsabilidades contábil e administrativa.

A responsabilidade contábil deriva da relação jurídica que vincula o Estado a um sujeito de direito e se refere aos deveres relativos ao cuidado, à administração ou à disposição de bens públicos. A responsabilidade administrativa deriva de uma relação jurídica de emprego ou função pública e compreende todas as situações pelas quais se causa um dano como consequência da violação culposa ou dolosa de deveres específicos no exercício dessa função. (GROISMAN e LERNER, 2006, p. 82).

Ou seja, a atuação dos tribunais de contas evidencia informações importantes à transparência das ações governamentais e, conseqüentemente, potencializa a ação de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo, ainda que os tribunais não se constituam como parte integrante do corpo legislativo.

Com base no que foi exposto nesta seção, portanto, nossa pesquisa atenta para os mecanismos institucionais de controle parlamentar e de procedimentos (neste, especificamente o tribunal de contas) e elementos que conferem poderes de agenda (para influenciar a tomada de decisão), poderes de veto (para obstacularizar preferências) e a possibilidade de obtenção de informações aos atores. Variáveis essas que influenciam o controle sobre o Poder Executivo.

## 2.4 Considerações finais do capítulo

Neste capítulo, apresentamos o conceito de *accountability*, o qual envolve, em linhas gerais, a capacidade de resposta dos governos (informação e explicação de seus respectivos atos) e a capacidade de punição (aplicação de sanções àqueles que violarem os deveres públicos).

Guillermo O'Donnell (1998b) formula uma tipologia pautada em dois tipos principais de *accountability*: a vertical e a horizontal. A *accountability* vertical refere-se a uma ação entre desiguais, tal como nas eleições, em que o controle é realizado de baixo (eleitores) para cima (políticos eleitos). Por outro lado, o tipo horizontal indica uma relação entre iguais, tal como no arranjo institucional dos *checks and balances*, em que existe uma mútua vigilância entre os Poderes.

Posto isso, um sistema político em que haja a efetivação da *accountability* possui inevitavelmente mecanismos de fiscalização e controle responsáveis por extrair e analisar informações sobre os atos públicos e por impor sanções aos atores que exercerem atividades inadequadas às regras.

O estabelecimento de redes de responsabilidade e de controle da legalidade, imposto pela *accountability*, faz com que esta seja apontada como uma condição imprescindível para a vigência de um sistema político altamente democratizado (DAHL, 1989; 2005; O'DONNELL, 1998a; 1998 b).

Nessa perspectiva, a efetivação dos mecanismos de fiscalização e controle do Poder Legislativo pode produzir melhorias tanto na prestação horizontal de contas, como também na prestação vertical. Os mecanismos de fiscalização e controle, ao funcionarem como um contrapeso à ação do Executivo (cobrança horizontal), obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações diretamente a outros órgãos do governo e, indiretamente, aos próprios cidadãos (FIGUEIREDO, 2001).

Em outras palavras, a efetivação da fiscalização e controle do Legislativo sobre o Executivo constrange este último a informar, explicar e adequar seus atos às prescrições legais que os regem, tornando-os mais transparentes não só ao parlamento, como também a toda a sociedade. Caso os atos do Executivo sejam considerados inadequados pelos órgãos responsáveis do Legislativo, são aplicadas sanções em vista de repará-los e readequá-los às normas legais e ao planejamento governamental (este, contido nas leis orçamentárias aprovadas). Além disso, o exercício de fiscalização e controle (*accountability* horizontal)

auxilia a tomada de decisão dos eleitores em relação a seus respectivos votos (*accountability vertical*), já que eles disporão de mais e melhores informações.

Contudo, quando esses mecanismos de fiscalização e controle não encontram efetividade, a visibilidade das decisões públicas torna-se reduzida, enfraquecendo o controle das ações do governo e a representação democrática deste perante os cidadãos.

A *accountability*, portanto, é um conceito amplo, ligado à definição e avaliação das políticas públicas e à disponibilidade de informações sobre a atuação dos governos e seus resultados. É um termo relacionado à existência de instituições que permitam contestar as ações do poder público. Já o controle refere-se à capacidade de determinado ator, por meio das ações de fiscalização, fazer com que outro ator atenda às suas demandas. Os diferentes tipos de controle (os quais implicam em atividades fiscalizatórias norteadoras de suas aplicações práticas) são diferentes conjuntos de instrumentos que compõem o sistema de *accountability*.

Em relação à tipificação dos controles, apresentamos a distinção expressa por Ogul e Rockman (1990) entre os controles de tipo manifesto e latente. Tais controles são tidos, respectivamente, como instrumentos formal (manifesto) e informal (latente) que objetivam assegurar o cumprimento das responsabilidades delegadas aos indivíduos que compõem as instituições. Os autores ainda agregam dois métodos de controle: a antecipação e a revisão. Em relação a esses métodos, argumentam que todos os controles manifestos envolvem atividades de revisão (*post hoc*), ao passo que os controles latentes podem incluir modos de intervenção tanto de revisão quanto de intervenção (*ad hoc*).

Baseados nessa tipificação, Ogul e Rockman (1990) sistematizam e readaptam os modelos inicialmente construídos por McCubbins e Schwartz (1984): *police-control* (“patrulha policial”) em que o controle é feito de forma descentralizada e ativa (*ad hoc* ou antecipação); e o modelo *fire-alarm* (“alarme de incêndio”) em que o controle também é descentralizado, mas é realizado de forma reativa (*post hoc* ou revisão).

Também demonstramos que a tipologia dos controles pode basear-se ainda em outros dois enfoques: nos objetivos visados pelo exercício da *accountability*; e nos agentes de controle (controladores).

Em relação ao primeiro enfoque, mostramos que os controles voltados à *accountability* horizontal (mais próxima ao nosso objeto de estudo) são classificados, em geral, em quatro tipos principais: os controles administrativos, que são instrumentos de autocontrole, pois são exercidos pelos próprios Poderes sobre seus atos e agentes; os controles legislativos, que são representados pelo apoio ou rejeição às iniciativas do Poder Executivo no Legislativo; os

controles de contas, que são essencialmente técnicos, pois têm a função de controlar as contas públicas, subsidiando os controles legislativos; e, por fim, os controles judiciários, que objetivam coibir abusos do patrimônio público e do exercício do poder por parte das autoridades.

Em relação ao segundo enfoque, as principais formas de controle encontradas são: o controle parlamentar, a qual tem como agentes controladores os próprios políticos; o controle de procedimentos, que é exercido predominantemente pelos burocratas; o controle social, baseado na participação da sociedade; o controle de resultados, realizado, em primeiro plano, pelos burocratas, mas pressupondo a participação dos políticos e da sociedade no planejamento e na avaliação das políticas públicas; e, finalmente, o controle pela competição administrada, regido pela competição entre os órgãos prestadores de serviço, a qual se refere diretamente à relação burocratas-cidadãos.

Tal como argumentamos, nosso foco de pesquisa relaciona-se predominantemente aos controles de tipo parlamentar e de procedimentos, pois são esses que encontram mais respaldo nos mecanismos institucionais vigentes na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

O tipo de controle parlamentar está estreitamente ligado à teoria da separação de Poderes e à noção de *checks and balances*, pois se apresenta como um mecanismo horizontal de *accountability* voltado à limitação e ao controle mútuo entre os Poderes. A razão de ser da separação de Poderes, aqui, está ligada ao fato de que a predominância extensiva do Executivo sobre o Legislativo dificultaria demasiadamente a autonomia e, por conseguinte, a atuação fiscalizatória desse último. Assim, o poder de agenda e o poder de veto constituem aspectos diretamente relacionados ao controle parlamentar.

O poder de agenda, entendido como poder estratégico capaz de controlar a agenda decisória (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2001, p. 69), possibilita que preferências de atores que o detenham influenciem o processo decisório não apenas no tocante às proposições legislativas como também às atividades de fiscalização. Já o poder de veto, compreendido como a capacidade de impedir a expressão de preferências e a ação de outros atores (ANASTÁSIA, 2006, p. 122), pode ser utilizado como uma importante prerrogativa para rejeitar a fiscalização de políticas públicas ou de atos públicos, influenciando diretamente no controle entre os Poderes.

Assim, se a concentração de poderes de agenda ou de veto tende a dificultar a efetivação do controle de tipo parlamentar, a ampliação desses poderes a um conjunto maior de legisladores tende a favorecer a fiscalização e o controle.

Também destacamos que o controle parlamentar necessita de acesso às informações e, por isso, é importante que as assimetrias informacionais (GILLIGAN e KREHBIEL, 1987; 1989) sejam reduzidas.

Já os controles de procedimentos (ou controles procedimentais clássicos) buscam a disposição equilibrada entre meios e fins, baseada na verificação dos atos dos governantes em relação às normas procedimentais. Baseados nessa definição ampla, alguns autores vêem o controle parlamentar inserido no controle de tipo procedimental clássico, porém, a tipificação relativa ao controle de procedimentos afirma que este é feito predominantemente por burocratas (atores não-eleitos), diferentemente do controle parlamentar.

Não obstante, este estudo preocupa-se predominantemente com um dos mecanismos de controle de procedimentos, a saber: o tribunal de contas. Este é um ator importante e influente para a função de fiscalização e controle da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

O tribunal de contas diz respeito ao controle legal e financeiro sobre a administração pública, e para tanto possui funções jurisdicionais, as quais o capacitam a estabelecer responsabilidades contábil e administrativa. Ele pode disponibilizar informações importantes à transparência das ações governamentais e, conseqüentemente, potencializar a ação de fiscalização do Poder Legislativo sobre o Executivo.

Tendo apresentado todo esse debate teórico, no próximo capítulo apresentamos uma caracterização dos mecanismos de fiscalização e controle da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

### **3 A ALESP E A NOVA ORDEM INSTITUCIONAL**

A seguir faremos uma breve caracterização da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, evidenciando os mecanismos formais e institucionalizados que orientam sua atuação no sistema político estadual.

Cabe lembrar que a nova Constituição Federal de 1988 é o marco legal que representa a consolidação de uma nova engenharia institucional no Brasil, bem como o redimensionamento das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, quando comparadas à dinâmica existente no regime político anterior. Por conta disso, faz-se necessário discutir alguns pontos importantes presentes na Constituição Federal (seção 3.1) para que, em seguida, apresentemos as competências e atribuições da ALESP presentes na nova Constituição paulista (seção 3.2).

#### **3.1 Redemocratização e nova ordem institucional**

A redemocratização iniciada nos anos 1980 trouxe consigo a reorganização das instituições políticas brasileiras sejam elas federais, estaduais ou municipais, efetivando uma nova ordem institucional, e consolidou-se formalmente pela Constituição Federal de 1988 e pelas revisões subjacentes das constituições estaduais, dentre as quais é exemplo a Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989.

No plano federal, ao longo do período militar, a proeminência do Poder Executivo na iniciativa da lei limitou substantivamente o exercício das competências legais do Poder Legislativo. Diversas prerrogativas institucionais deram ao Executivo a capacidade de prescrever unilateralmente a agenda de trabalhos do Congresso Nacional. Dispositivos como os de decreto-lei e de regime de tramitação extraordinária impactaram substantivamente na produção legislativa do referido período.

A edição de decretos-leis, possibilitada pela Constituição de 1967, em seu artigo 58<sup>14</sup>, permitia à Presidência da República publicar, com força de lei, projetos que fossem

---

<sup>14</sup> “Art. 58. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: I - segurança nacional; II - finanças públicas. *Parágrafo único.* Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso

considerados urgentes e relevantes. Estes entravam em vigor antes mesmo da apreciação do Congresso, o qual possuía um prazo de sessenta dias para aprová-los ou rejeitá-los, sem a possibilidade de emendas. Além disso, o projeto era automaticamente aprovado caso não fosse apreciado dentro do prazo estabelecido.

O Poder Executivo também detinha a possibilidade de solicitar o regime de tramitação extraordinária para os projetos de sua autoria, o qual impunha prazos definidos para a apreciação dessas matérias, as quais eram também aprovadas se não houvesse a manifestação do Congresso Nacional.

Além da ampliação dos poderes legislativos conferidos ao Executivo, as reformas institucionais promovidas pelos governos militares também negaram alguns atributos ao Poder Legislativo. Isso interferiu de maneira efetiva na formulação das políticas públicas, como é exemplo a participação limitada do Congresso no processo orçamentário e no controle das finanças públicas.

No entanto, com a nova Constituição de 1988, muitas prerrogativas institucionais que haviam sido subtraídas do Poder Legislativo foram recuperadas, e até mesmo ampliadas se comparadas à Carta de 1946, anterior ao regime militar. As relações entre o Executivo e o Legislativo sofreram mudanças importantes nessa nova ordem institucional, inclusive na função de fiscalização e controle (tal como veremos mais adiante). Provavelmente, a mais importante das conquistas do Congresso Nacional tenha sido a própria redefinição de sua participação no processo orçamentário federal e na fiscalização e controle das finanças públicas do governo.

As leis orçamentárias em seu conjunto – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – possuem, a partir da nova Constituição, uma maior abrangência sobre as contas do governo. Aspecto importante, já que é o Poder Executivo quem deve formular e enviar os projetos orçamentários ao Legislativo, para que este delibere a seu respeito.

Relevante ressaltar ainda que se, anteriormente, o Congresso tinha a possibilidade apenas de aprovar ou rejeitar o orçamento, agora sua capacidade é ampliada, eliminando o decurso de prazo para a aprovação do mesmo e podendo emendar os projetos de lei do Executivo referentes ao orçamento.

Além disso, no plano federal, houve também a ampliação dos mecanismos de fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, demonstrada, entre outros

---

Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido como aprovado”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1967).

pontos importantes, pelo fortalecimento do Tribunal de Contas da União e pela maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse Tribunal.

A Constituição Federal de 1988 fortalece, portanto, o Poder Legislativo em sua relação com o Executivo quando observarmos o quadro institucional do regime político anterior. Contudo, diversos poderes legislativos com os quais o Poder Executivo foi dotado ao longo do período militar não foram revogados pela nova constituição.

Desse modo, ainda que a Constituição (no artigo 49, inciso V) tenha delegado ao Congresso Nacional a possibilidade de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, ela não reverte a ampla capacidade do Executivo controlar a agenda do Parlamento.

Vejam, por exemplo, a continuidade de dispositivos institucionais, semelhantes aos comentados acima, os quais concederam à Presidência da República a possibilidade de preponderar sobre o processo legislativo durante o período militar, a saber: o decreto-lei e o regime de tramitação extraordinária.

Figueiredo e Limongi, em estudo realizado a respeito do novo padrão institucional de relações entre Executivo e Legislativo inaugurado em 1988, afirmam que:

Ainda que redefinida e conferindo menores poderes ao presidente, a capacidade de editar medidas provisórias pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis. [...] Conquanto as diferenças sejam importantes e não destituídas de efeito prático, é inegável a existência de uma continuidade entre o instituto do decreto-lei e o da medida provisória. (1995, p. 177).

O dispositivo do decreto-lei não aparece na nova constituição com aquelas características de vigência imediata após sua publicação, sem permitir emendas do Legislativo e implicando em aprovação automática caso não houvesse manifestação do Congresso Nacional em sessenta dias. Contudo, em seu artigo 62<sup>15</sup>, a Constituição de 1988 capacita a Presidência da República a editar medidas provisórias, as quais também possuem força de lei e devem ser apreciadas pelo Congresso em sessenta dias.

A medida provisória, porém, apresenta diferenças importantes em relação ao decreto-lei, tais como: a ausência de manifestação do Legislativo implica a perda do efeito legal da medida provisória, e não a sua aprovação; em caso de rejeição, os efeitos gerados por ela podem ser declarados nulos; e é permitido ao Congresso emendar a medida provisória.

---

<sup>15</sup> “Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Apesar dessas diferenças, é possível observar, assim como o que fora expresso na citação transcrita acima, certa continuidade entre o instituto do decreto-lei e o da medida provisória, principalmente pelo fato de que em ambos o Presidente da República não depende do Poder Legislativo para que os projetos de lei de sua autoria entrem em vigor.

Apesar da maior possibilidade de intervenção do Congresso Nacional durante o processo legislativo da medida provisória, tal intervenção não deixa de ser, no entanto, sempre reativa ao que é estabelecido pelo Poder Executivo.

Além disso, assim como observaram Amorim Neto e Tafner , não há uma definição exata do que seja uma situação de “urgência e relevância”. Circunstância esta estabelecida no texto constitucional como necessária para que o Poder Executivo possa editar medidas provisórias (MPs).

[...] a Constituição trata com imprecisão e dubiedade o que sejam relevância e urgência, condições requeridas para a utilização do instituto legal da MP. Esta exigência, na prática, não se tem constituído em impedimento ou mesmo constrangimento à iniciativa presidencial de lançar mão de tal instituto, pois, na imprecisão constitucional, cabe ao chefe de governo julgar unilateralmente as condições particulares que se adaptem à exigência legal definida. Essa particularidade confere ao Executivo, em sua relação com o Legislativo, enorme capacidade de controle sobre a agenda legislativa do país. ( 2002, p. 27).

Em relação a essa dubiedade, vale lembrar que a promulgação da Emenda Constitucional nº. 32, de setembro de 2001<sup>16</sup>, definiu alguns assuntos que não poderiam ser objeto de medidas provisórias. Mas ainda assim, a dubiedade não foi extinta e o Executivo conta com grande margem de manobra para definir as circunstâncias nas quais deve emitir as medidas.

Por outro lado, a capacidade do Poder Executivo solicitar unilateralmente o regime de tramitação extraordinária para os projetos de lei de sua autoria, conquistada em 1964, foi mantida, ainda que com alterações nos textos legais posteriores, chegando até à Carta de 1988.

---

<sup>16</sup> “Art. 62. § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: I - relativa a: a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal, processual penal e processual civil; c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; III - reservada a lei complementar; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Esta concessão à Presidência da República, de solicitar o regime de tramitação em urgência para os projetos de lei de sua iniciativa, aparece no artigo 64<sup>17</sup>, estabelecendo um prazo máximo de 45 dias para cada Casa Legislativa do Congresso Nacional (ou seja, Câmara dos Deputados e Senado Federal) deliberar sobre a matéria enviada.

Ainda que a continuidade não seja absoluta, já que a ausência de manifestação do Legislativo não mais implica na aprovação do projeto de lei, o dispositivo que estabelece o regime diferenciado na tramitação pelo Congresso força esse último a se manifestar, impreterivelmente, dentro do prazo estabelecido. Isto acontece porque antes do prazo ser finalizado, o projeto sobrepõe-se às demais apreciações em andamento da Casa em que estiver tramitando, para que seja objeto de deliberação, recebendo a aprovação ou a rejeição.

Pode-se afirmar, diante disso, que não existem perspectivas de obstruir a tramitação de matérias consideradas importantes pelo Poder Executivo, pois este detém a capacidade de ditar unilateralmente a agenda de trabalhos do Congresso Nacional por meio do estabelecimento de prazos pré-definidos para tramitação de projetos de lei considerados relevantes e urgentes, por parte do Poder Executivo.

No mesmo sentido, Pereira e Muller (2002) atentam para um outro importante poder institucional do Executivo que influencia nas suas relações com o Legislativo e no próprio processo decisório: o controle sobre o orçamento.

Esses autores afirmam:

Normas e procedimentos institucionais garantem que o Executivo não corra o risco de ter sua proposta desfigurada pelos congressistas. O presidente não só pode vetar as mudanças indesejáveis impostas pelos parlamentares ao projeto original, como tem à disposição uma série de instrumentos institucionais e vantagens informacionais que lhe permitem guiar em segurança a tramitação do orçamento pelo Congresso. Como se isso não bastasse, certas normas resguardam as preferências do governo, colocando fora do alcance dos parlamentares as partes mais importantes do orçamento, porque lhes é permitido propor emendas apenas a uma parcela diminuta do pacote de despesas orçadas. ( 2002, p. 294).

Os autores argumentam que embora os legisladores, durante o processo orçamentário, consigam propor e aprovar um número significativo de emendas ao orçamento anual, os valores dessas emendas são muito baixos em relação à totalidade do orçamento. Além disso,

---

<sup>17</sup> “Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados. § 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. § 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

afirmam que o Executivo, ainda que disponha de diversos mecanismos para evitar mudanças na sua proposta original, possibilita que haja um grande número de emendas do parlamento como uma oportunidade para controlar os membros de sua coalizão nas votações do Congresso. Ou seja, a Presidência utiliza-se estrategicamente da liberação das emendas para transformá-las em ganho de votos favoráveis em proposições futuras.

Por outro lado, Pereira e Muller (2002) sustentam que os congressistas não são “enganados” por essa estratégia, já que eles participariam desse jogo com o governo porque veriam nele um meio pelo qual conseguiriam assegurar a própria sobrevivência política, através, por exemplo, da destinação de verbas orçamentárias às suas respectivas bases eleitorais.

Portanto, em vez de acarretar grandes déficits públicos, o modelo de presidencialismo de coalizão no Brasil estaria propiciando condições para que o Poder Executivo obtivesse, a um baixo custo, um alto grau de governabilidade. Isso porque o conjunto de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalançaria as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo.

Dessa forma, a Constituição de 1988 abrange dois conjuntos distintos e, de certa forma, contraditórios de medidas no que tange às relações entre Executivo e Legislativo: de um lado, apresenta uma série de medidas que recuperaram mecanismos constitucionais subtraídos do Legislativo durante a ditadura, fortalecendo o Congresso Nacional, mas, de outro, demonstra uma continuidade legal referente à não reversão de poderes legislativos adquiridos pela Presidência ao longo do regime precedente, o que dificulta o próprio fortalecimento do Legislativo, enquanto uma instância de poder autônomo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995).

No tocante ao processo decisório da Constituição Federal de 1988, Souza (2003) aponta para a consciência dos membros da Assembléia Nacional Constituinte, em relação a esses aspectos, durante a formulação das novas normas legislativas.

A autora afirma que a intenção de valorizar a atuação do Poder Legislativo não implicava, na concepção dos constituintes, uma restrição da capacidade propositiva do Poder Executivo.

Projetava-se um poder de iniciativa de lei para o Executivo com o objetivo de assegurar-lhe os meios de realizar as políticas de governo. A ativação das medidas sociais e econômicas de que o país necessitava, exigia, segundo a formulação dos parlamentares, instrumentos institucionais adequados. Nesse sentido, essas alegações permitem sugerir que os comandos constitucionais

atinentes à questão acima mencionada não se situavam em reação ao arranjo institucional precedente. A convicção de que os governos precisam ser capazes de governar constituía-se num ponto de convergência dos debates parlamentares. (SOUZA, 2003, p. 50).

Nessa perspectiva, a nova legitimidade democrática recolocou em cena o imperativo de um Executivo com funções efetivas de intervenção no processo legislativo. Houve um reconhecimento de que a manutenção de poderes legislativos ao Executivo traria a este a faculdade de desenvolver uma visão sistêmica da dinâmica institucional, a qual poderia capacitá-lo a atuar não apenas em um campo restritivo de competências legais.

Portanto, a relativa continuidade de certos mecanismos constitucionais originários do período militar foi fruto de uma reflexão racional de atores preocupados em garantir condições de governo (governabilidade) ao Poder Executivo em um país que buscava reorganizar-se institucionalmente e consolidar a democracia..

No momento constituinte, por conseguinte, era manifesta a preocupação com a estabilidade do novo regime democrático que seria implantado. Um bom exemplo disso é o debate intenso sobre qual sistema de governo deveria ser implantado (presidencialismo ou parlamentarismo), presente no Congresso Constituinte, de 1987 a 1988, e que se estendeu até o plebiscito de 1993, previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>18</sup>. Nesse plebiscito a forma republicana e o sistema presidencialista foram reafirmados como o modelo governamental do Brasil.

O debate a respeito do tema não alcançou consenso entre os membros da Assembléia Nacional Constituinte, sendo que se apresentavam quatro correntes principais entre aqueles parlamentares: os presidencialistas puros, que desejavam um modelo próximo à Carta Constitucional de 1946; os parlamentaristas puros, adeptos ao sistema em que o Chefe de Estado fosse eleito pelo Congresso, semelhante ao modelo da antiga Alemanha Ocidental; os parlamentaristas mitigados, que buscavam um primeiro-ministro mais independente, como na Finlândia; e os simpáticos ao parlamentarismo dual ou semi-presidencialismo, aceitando o modelo francês, conquanto que a escolha e a atuação do primeiro-ministro fossem mais ligadas às características parlamentaristas do que na prescrição constitucional da França (LAMOUNIER, 1991).

Por trás desse debate, percebe-se que os diferentes argumentos conferiam à fusão ou à separação dos poderes (modelos parlamentarista e presidencialista, respectivamente) um

---

<sup>18</sup> “Art. 2º. No dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

*status* semelhante ao de princípio essencial pelo qual se deduziria o funcionamento de todo o sistema político, inclusive a probabilidade de crises governamentais e o grau de disciplina partidária.

Os defensores do presidencialismo (modelo democrático em que tanto a escolha do Chefe do Poder Executivo quanto a escolha dos ocupantes do Poder Legislativo são feitas através de eleições diretas, livres e abertas à participação da sociedade) defendiam a capacidade deste modelo em consolidar um sistema equiparado de *checks and balances*, no qual Executivo e Legislativo estariam contrapostos e neutralizariam possíveis poderes exorbitantes a serem desenvolvidos, controlando-se e limitando-se simultaneamente.

Já os simpáticos ao parlamentarismo (modelo em que o Chefe do Poder Executivo é escolhido pelos membros do parlamento) apontavam que sob um modelo presidencialista o fortalecimento do Poder Legislativo pretendido pela Assembléia Nacional Constituinte poderia desencadear uma ação inibitória para com as decisões do Executivo, já que o presidente poderia ser eleito ainda que não possuísse o apoio da maioria do Congresso. Caso este que seria evitado no parlamentarismo pelo fato de que o primeiro-ministro é representativo da escolha do próprio Poder Legislativo.

O pronunciamento do deputado constituinte José Fogaça (RS-PMDB) ilustra a preocupação geral dos defensores desse modelo:

O consenso que se moldou ao longo dos debates é o de que nem poderíamos ter um presidencialismo nos moldes que a República brasileira conheceu ao longo desses cem anos, nem poderíamos adotar um modelo ortodoxo, em que o Presidente fosse totalmente destituído de poder. Sei que os parlamentaristas estão contrários ao fato de termos dado, ao nível das competências do Presidente da República, uma série enorme de poderes que lhe garantam uma presença marcante na formação de governo e na supervisão das grandes decisões de política econômica e social empreendidas pelo Poder Executivo. (DIÁRIO DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE apud SOUZA, 2003, p. 48).

Contudo, esta preocupação que conferia à forma de governo o papel de um princípio essencial, do qual derivaria automaticamente todo o sistema político em seu conjunto, é contestado por alguns autores, como Fernando Limongi (2003). Este autor argumenta que a tendência a analisar o presidencialismo com base em um modelo de conflito entre o Executivo e o Legislativo, os quais seriam detentores de interesses discordantes, e o parlamentarismo como uma forma de governo em que existiriam incentivos inerentes à cooperação entre os atores políticos, traz em si diferentes premissas comportamentais, e não somente institucionais, em relação às distintas formas de governo.

Para Limongi (2003), deve ser dada larga atenção às variáveis relativas à organização do processo decisório, sobretudo às que definem quem controla e como se controla a agenda legislativa, pois elas alteram diretamente a estrutura dos incentivos dos atores. Contudo, o grau de centralização desse processo deve ser considerado como um aspecto independente das formas de governo.

Essa perspectiva recusa a premissa de que o Executivo controla a agenda legislativa em todos os governos parlamentaristas simplesmente porque o gabinete é formado por uma decisão da maioria do parlamento. O autor contesta a posição de que seriam improváveis as crises de governabilidade no parlamentarismo, pois, na medida em que não conseguem controlar a agenda de trabalhos, esses governos mostram incapacidade de vencer as resistências de minorias “encasteladas”.

No tocante ao presidencialismo, Limongi (2003) também afasta a possibilidade de uma dedução prévia sobre a organização do processo decisório, mediante a simples definição sobre a forma de governo. Afirma que os poderes do Executivo referentes à agenda legislativa não permitem que este imponha sua vontade sobre a maioria do Congresso, ou seja, seus poderes não são positivos, mas sim vantagens estratégicas que podem ser utilizadas para induzir os membros da coalizão governamental (base de apoio parlamentar) a cooperarem com o governo.

Em outras palavras, é equivocado supor que no presidencialismo os interesses do Executivo e do Legislativo são conflitantes e contraditórios por sua natureza, e que no parlamentarismo os atores políticos caminham sempre na direção do consenso.

O sucesso legislativo dos chefes do Executivo, dos presidentes ou dos primeiros ministros pode ser explicado com base em modelos similares. A referência é a mesma, qual seja, a delegação da maioria. (LIMONGI, 2003, p. 30).

A literatura atual tende a diminuir as distâncias entre o parlamentarismo e o que alguns autores denominam de “presidencialismo de coalizão” (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIEGH, 2002; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; MENEGUELLO, 1998; SANTOS, 2002). Discutiremos novamente este ponto no próximo capítulo quando abordaremos a questão da centralização do processo decisório.

O presidencialismo de coalizão é o resultado da combinação entre o sistema presidencialista, a representação proporcional de lista aberta para os cargos do Legislativo e um parlamento fragmentado. Nesse modelo, o Poder Executivo utilizaria, entre outras coisas, a distribuição de suas pastas ministeriais entre os membros dos principais partidos, tendo em

vista a obtenção de apoio dos parlamentares para a implementação de sua agenda de políticas públicas<sup>19</sup>.

Com isso, supõe-se que tanto no parlamentarismo quanto no presidencialismo de coalizão, o comportamento dos partidos políticos no âmbito do Legislativo acaba tendo uma probabilidade semelhante de apresentar-se disciplinado e previsível, em contraste com um possível cenário de membros com interesses estritamente particularistas e eleitoreiros.

Com tal aproximação, cabe-nos redobrar a atenção dada àquelas variáveis relativas à organização do processo decisório, tais como o grau de centralização desse processo, o qual pode ser visto como um fator de grande importância na estrutura de incentivos aos atores políticos envolvidos. Isso porque tal variável é capaz de influenciar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, os poderes de agenda e de veto e o estabelecimento de um quadro de preponderância do Executivo sobre o Legislativo em diversas áreas.

Em estudo sobre o processo decisório federal, Figueiredo e Limongi (1999) argumentam que existe uma interdependência entre a proeminência do Poder Executivo na iniciativa da lei, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos e a disciplina partidária. Os autores compreendem que, no cenário federal, o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, de forma semelhante ao que acontece em regimes parlamentaristas, nos quais o Executivo distribui pastas ministeriais com o objetivo de obter apoio dos parlamentares. Os partidos políticos que recebem essas pastas, por sua vez, passam a ser membros do governo e seus membros devem votar, em teoria, a favor dos projetos de lei de iniciativa ou de interesse do Poder Executivo. Por fim, são os líderes partidários que, utilizando-se de suas prerrogativas regimentais, possuem maior capacidade de garantir em plenário os acordos firmados com o governo.

Ainda que a legislação eleitoral brasileira incentive os parlamentares a cultivar o voto pessoal, através da representação proporcional de lista aberta, as políticas de cunho distributivo que garantem esse tipo de conexão eleitoral dependem do acesso ao campo decisório. O controle centralizado da agenda legislativa impede que essa estratégia particularista seja a dominante entre os parlamentares, já que o controle da agenda legislativa exercido pelos líderes partidários e pelo Poder Executivo diminui as chances reais de sucesso desse comportamento oportunista e individualista dos congressistas.

---

<sup>19</sup> Recentemente, diversos aspectos do “presidencialismo de coalizão” são criticados no país, devido, sobretudo, à problemática referente às alianças governamentais, as quais sofreram denúncias nos últimos anos de terem sido acordadas por meios ilícitos. Contudo, o presente trabalho não visa questionar o modelo, mas sim, tomá-lo como elemento para a análise do objeto proposto.

O parlamentar possui o direito, por exemplo, de apresentar emendas contrárias aos interesses de seu partido político, objetivando beneficiar seu “curral” eleitoral, mas, as chances dessas emendas serem aprovadas em plenário são baixas. Isso porque o destino das emendas é decidido, na sua maioria, pelos líderes representantes da maioria do plenário, restando a este, no limite, ratificar a decisão.

A centralização decisória na Mesa Diretora e nos líderes partidários também é reiterada através da institucionalização do Colégio de Líderes, pelo artigo 20<sup>20</sup> do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Esse colegiado, formado pelo presidente da Câmara, líderes dos partidos, da maioria, da minoria e dos blocos parlamentares, é um órgão interno da Câmara dos Deputados, criado para auxiliar a Mesa Diretora em suas tarefas relativas à organização dos trabalhos legislativos. Em um plano geral, a elaboração da agenda decisória fica a cargo do Colégio de Líderes em conjunto com a Mesa Diretora.

A influência dos líderes também acontece por intermédio do pedido de apreciação de matérias em regime de tramitação de urgência, isto é, solicitação para que dada matéria seja retirada da respectiva comissão, em que esteja sendo apreciada, e seja incluída na ordem do dia para apreciação do plenário.

Esse requerimento para alteração no regime de tramitação pode ser feito pelos líderes partidários, sendo que o valor da assinatura deles possui correspondência direta com o número de parlamentares de suas bancadas.

Os poderes dos líderes sobre a determinação da pauta dos trabalhos legislativos, portanto, aparecem no valor de suas manifestações, em casos como os de pedido de urgência, de apresentação de emendas, de pedidos de destaque ou de requerimentos. Suas manifestações são reconhecidas e tomadas como manifestações da própria bancada que o líder esteja representando.

Figueiredo e Limongi comentam a respeito da centralização decisória:

[...] cabe notar que o Colégio de Líderes, *mutati mutantis*, acaba por funcionar como sucedâneo do voto de liderança a vigorar no período autoritário. Por certo, as bases institucionais e a forma de se manifestar de cada um desses institutos é bastante diferente. No entanto, em ambos os casos temos a preponderância de um pequeno grupo de parlamentares cujas decisões acabam por se sobrepor à dos demais. A consequência desse estado de coisas é a desvalorização da própria atividade parlamentar. (1995, p. 180).

---

<sup>20</sup> “Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes”. (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Assim, com o controle da agenda legislativa pelo Poder Executivo e com a centralização do processo decisório através dos líderes partidários e da Mesa Diretora, os parlamentares têm pouca capacidade para participar individualmente do processo de tomada de decisões, restando-lhes votar contrária ou favoravelmente a uma agenda definida previamente sem a sua participação.

Feitas essas considerações sobre a Constituição de 1988 e as mudanças evidenciadas no âmbito federal nas relações Executivo-Legislativo, passamos a seguir à análise da nova Constituição Estadual paulista, promulgada em 1989, a qual também manteve, por um lado, prerrogativas importantes nas mãos do Poder Executivo já presentes na Carta anterior e, por outro, ampliou as atribuições fiscalizatórias do Legislativo paulista.

### **3.2 Atribuições e competências da ALESP**

Em 5 de outubro de 1989, passado um ano da promulgação da Constituição Federal, foi promulgada a nova Constituição do Estado de São Paulo, marco paulista das mudanças institucionais desse novo momento político do país. Esta dispõe sobre o conjunto de competências sobre as quais o estado de São Paulo tem responsabilidade, respeitadas aquelas que lhe foram vedadas pela Constituição Federal.

Primeiramente, o Poder Legislativo estadual no Brasil, diferentemente do âmbito federal, é exercido sob o sistema unicameral, no qual os representantes eleitos para uma legislatura de quatro anos são reunidos em apenas uma câmara parlamentar.

O número de representantes das Assembléias Legislativas é estabelecido pela Constituição Federal<sup>21</sup> e é condicionado ao número de deputados federais correspondentes a cada estado. Dessa forma, São Paulo que é o maior estado na Câmara, em número de deputados, também acaba sendo o estado que possui o maior número de representantes na sua Assembléia Legislativa.

A Constituição Federal estabelece que cada Assembléia Legislativa deve possuir o triplo da representação que o estado possui na Câmara dos Deputados (no caso paulista, o triplo de setenta), mas atingido trinta e seis, deve ser acrescido tantos quantos forem acima de

---

<sup>21</sup> “Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

doze (portanto, trinta e seis acrescido de cinquenta e quatro), somando um total de noventa e quatro deputados estaduais no estado de São Paulo. Estes representantes, respaldados pela estrutura da ALESP, são os responsáveis pelo cumprimento das diversas competências do Poder Legislativo estadual, dentre as quais destacaremos as mais relevantes ao nosso objeto de estudo.

O artigo 19<sup>22</sup> da Constituição do Estado de São Paulo dispõe sobre as matérias que necessitam de sanção do Poder Executivo, mas que são de incumbência da ALESP. Dentre essas, podemos destacar no âmbito da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado, as competências para regulamentar:

- O sistema tributário estadual e a instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social;
- O plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, as operações de crédito, a dívida pública e os empréstimos externos realizados pelo Poder Executivo;
- Os bens imóveis do Estado;
- E a organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado.

A Assembléia Legislativa de São Paulo também possui competências exclusivas, as quais não necessitam de sanção do governador. Estes importantes dispositivos encontram-se disciplinados no artigo 20<sup>23</sup> da Constituição paulista. Neste artigo há muitas atribuições que

---

<sup>22</sup> “Art. 19. Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre: I - sistema tributário estadual, instituição de impostos, taxas, contribuições de melhoria e contribuição social; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e empréstimos externos, a qualquer título, pelo Poder Executivo; III - criação e extinção de cargos públicos e fixação de vencimentos e vantagens; IV - autorização para a alienação de bens imóveis do Estado ou a cessão de direitos reais a eles relativos, bem como o recebimento, pelo Estado, de doações com encargo, não se considerando como tal a simples destinação específica do bem; V - autorização para cessão ou para concessão de uso de bens imóveis do Estado para particulares, dispensado o consentimento nos casos de permissão e autorização de uso, outorgada a título precário, para atendimento de sua destinação específica; VI - criação e extinção de Secretarias de Estado; VII - bens do domínio do Estado e proteção do patrimônio público; VIII - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Procuradoria Geral do Estado; IX - normas de direito financeiro”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

<sup>23</sup> “Art. 20. Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa: I - eleger a Mesa e constituir as Comissões; II - elaborar seu Regimento Interno; III - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; IV - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos e conceder-lhes licença para ausentar-se do Estado, por mais de quinze dias; V - apresentar projeto de lei para fixar, para cada exercício financeiro, os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Deputados Estaduais; VI - tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Assembléia Legislativa, pelo Governador e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, respectivamente, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo; VII - decidir, quando for o caso, sobre intervenção estadual em Município;

dizem respeito à regulamentação da fiscalização e do controle do Poder Legislativo sobre o Executivo. São várias as atribuições a serem destacadas:

- Julgar, anualmente, as contas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, prestadas respectivamente, pela Mesa da Assembléia Legislativa, pelo Governador e pelo presidente do Tribunal de Justiça, bem como apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo;
- Autorizar o Governador a efetuar ou contrair empréstimos;
- Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;
- Escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas do Estado e aprovar a escolha dos titulares dos cargos de conselheiros desse Tribunal, indicados pelo Governador;
- Apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas do Estado;
- Suspender a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional;
- Convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado, o Defensor Público Geral, os Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional e Reitores das universidades públicas estaduais para prestar informações sobre

---

VIII - autorizar o Governador a efetuar ou contrair empréstimos, salvo com Município do Estado, suas entidades descentralizadas e órgãos ou entidades federais; IX - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar; X - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada; XI - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas do Estado, após arguição em sessão pública; XII - aprovar previamente, após arguição em sessão pública, a escolha dos titulares dos cargos de Conselheiros do Tribunal de Contas, indicados pelo Governador do Estado; XIII - suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional em decisão irrecorrível do Tribunal de Justiça; XIV - convocar Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional e Reitores das universidades públicas estaduais para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa; XV - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se às penas da lei, na ausência sem justificativa; XVI - requisitar informações dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional, do Procurador-Geral de Justiça e dos Reitores das universidades públicas estaduais sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, senão também o fornecimento de informações falsas; XVII - declarar a perda do mandato do Governador; XVIII - autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nos casos previstos nesta constituição; XIX - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária; XX - mudar temporariamente sua sede; XXI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes; XXII - solicitar intervenção federal, se necessário, para assegurar o livre exercício de suas funções; XXIII - destituir o Procurador-Geral de Justiça, por deliberação da maioria absoluta de seus membros; XXIV - solicitar ao Governador, na forma do Regimento Interno, informações sobre atos de sua competência privativa; XXV - receber a denúncia e promover o respectivo processo, no caso de crime de responsabilidade do Governador do Estado; XXVI - apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

assuntos previamente determinados, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa;

- Declarar a perda do mandato do Governador;
- Autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem, para o Estado, encargos não previstos na lei orçamentária;
- Solicitar ao Governador informações sobre atos de sua competência privativa;
- Receber a denúncia e promover o respectivo processo, no caso de crime de responsabilidade do Governador do Estado.

Entre outros aspectos relevantes, podemos afirmar que esse conjunto de prerrogativas oferece ao Legislativo paulista: a) dispositivos que favorecem a preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes, podendo inclusive sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem o poder regulamentar ou os limites de delegação legislativa concedidos a este; e b) instrumentos de fiscalização e controle voltados, sobretudo, à avaliação da prestação de contas do Poder Executivo e de outras entidades da administração pública estadual.

Além disso, observa-se que a nova constituição paulista conseguiu ampliar a força do Poder Legislativo em relação às competências estabelecidas pela constituição precedente, de 1967<sup>24</sup>.

Nesse ponto, o fortalecimento do corpo legislativo refere-se principalmente à ampliação da fiscalização e controle do Executivo, com a instituição do Tribunal de Contas do Estado e da Comissão de Fiscalização e Controle, e ao aumento da participação do Poder Legislativo no processo orçamentário.

---

<sup>24</sup> “Art. 17. Compete privativamente à Assembléia: I - eleger a sua Mesa e constituir suas Comissões; II - votar o seu regimento interno, regular a própria polícia e organizar seus serviços, nomeando ou admitindo os respectivos servidores e fixando-lhes atribuições e vencimentos, na forma de lei; III - dar posse e conhecer da renúncia do Governador ou do Vice-Governador, bem como apreciar os seus pedidos de licença; IV - julgar as contas do Poder Legislativo, apresentadas obrigatoriamente pela Mesa; V - julgar as contas do Governador e promover-lhe a responsabilidade quando for o caso; VI - apreciar a denúncia contra o Governador nos crimes de responsabilidade e nos delitos comuns; VII - solicitar a intervenção federal para garantir o cumprimento da Constituição do Brasil e desta Constituição, bem como para assegurar o livre exercício de suas atribuições; VIII - autorizar a intervenção estadual nos municípios, na forma que a lei dispuser; IX - autorizar o Governador a firmar acordos e convênios, efetuar ou contrair empréstimos, salvo com os municípios e entidades públicas da administração estadual ou federal; X - aprovar a indicação de Prefeitos da Capital e das estâncias hidrominerais, bem como dos Ministros do Tribunal de Contas e seus substitutos, do Reitor da Universidade de São Paulo e dos dirigentes de autarquias; XI - apreciar vetos opostos pelo Governador; XII - emendar esta Constituição; XIII - convocar e interpellar Secretários de Estado sobre os negócios de suas pastas, bem como o Reitor da Universidade de São Paulo, sobre os assuntos que lhe são afetos; XIV - autorizar o procedimento criminal contra os seus membros; XV - fixar, de uma para outra legislatura, os subsídios do Governador e do Vice-Governador, as verbas de representação destes, assim como a ajuda de custo e o subsídio dos deputados”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1967).

Assim, a Constituição do Estado de São Paulo de 1989 dota a ALESP de uma grande quantidade de dispositivos de fiscalização, avaliação e controle orçamentário, contábil, financeiro, operacional e patrimonial do estado, fortalecendo a posição do Legislativo dentro das relações institucionais com os demais Poderes, e em destaque no seu relacionamento com o Poder Executivo.

A seguir, atentaremos às principais prerrogativas dos atores que compõem o corpo de representantes do Poder Legislativo paulista.

### 3.2.1 Deputados

Os deputados estaduais paulistas possuem imunidades parlamentares de caráter material (substantivo) e formal (adjetivo ou processual) nas conformidades do artigo 14<sup>25</sup> da Constituição do Estado de São Paulo.

A imunidade formal diz respeito às regras processuais e penais a que estão submetidos os parlamentares. No tocante à imunidade parlamentar material, temos a condição de que os parlamentares da Assembléia Legislativa também são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Desde a expedição do diploma, os deputados

---

<sup>25</sup> “Art. 14. Os Deputados são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. § 1º – Os Deputados, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado. § 2º – Desde a expedição do diploma, os membros da Assembléia Legislativa não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Assembléia Legislativa, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. § 3º – Recebida a denúncia contra Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Tribunal de Justiça dará ciência à Assembléia Legislativa que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação. § 4º - O pedido de sustação será apreciado pela Assembléia Legislativa no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora. § 5º – A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. § 6º – Os Deputados não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações. § 7º – A incorporação às Forças Armadas de Deputados, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Assembléia Legislativa. § 8º – As imunidades de Deputados subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Assembléia Legislativa, nos casos de atos praticados fora do recinto dessa Casa, que sejam incompatíveis com a execução da medida. § 9º - No exercício do mandato, o Deputado terá livre acesso às repartições públicas, podendo diligenciar pessoalmente junto aos órgãos da administração direta e indireta, devendo ser atendido pelos respectivos responsáveis, na forma da lei. § 10 - No caso de inviolabilidade por quaisquer opiniões, palavras, votos e manifestações verbais ou escritas de deputado em razão de sua atividade parlamentar, impende-se o arquivamento de inquérito policial e o imediato não-conhecimento de ação civil ou penal promovida com inobservância deste direito do Poder Legislativo, independentemente de prévia comunicação ao deputado ou à Assembléia Legislativa. § 11 - Salvo as hipóteses do § 10, os procedimentos investigatórios e as suas diligências de caráter instrutório somente serão promovidos perante o Tribunal de Justiça, e sob seu controle, a quem caberá ordenar toda e qualquer providência necessária à obtenção de dados probatórios para demonstração de alegado delito de deputado”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

não podem ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Neste caso, os autos devem ser enviados à Assembléia, dentro de vinte e quatro horas, para que, pelo voto da maioria de seus membros, delibere-se sobre a referida prisão.

A intenção de tais imunidades concedidas aos membros da ALESP é a de que esses possam exercer suas atividades com a mais ampla liberdade de palavra, discussão, debate e voto, de forma que o parlamentar esteja a salvo de uma eventual responsabilização. Seja na esfera penal, como por exemplo, imputação de crimes contra a honra, seja na esfera civil, como pedidos de indenizações por danos morais.

Os deputados também não são obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem testemunhar sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.

Além disso, as imunidades dos deputados continuam subsistindo ainda que haja estado de sítio, podendo ser suspensas somente mediante o voto de dois terços dos membros da Assembléia, nos casos de atos praticados fora do âmbito da mesma que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Nesse sentido, as imunidades parlamentares protegem os parlamentares contra abusos e violações por parte dos outros Poderes constitucionais e asseguram-lhes autonomia e liberdade de opiniões, palavra e votos no exercício das funções, inclusive as de fiscalização e controle. O “privilégio” da imunidade, portanto, não diz respeito à pessoa do parlamentar, mas sim, a uma prerrogativa do seu cargo.

A Constituição Federal determina que nos crimes comuns os governadores dos estados devam ser processados e julgados originariamente perante o Superior Tribunal de Justiça, mas não determina a respeito dos deputados estaduais. Na Constituição do Estado de São Paulo se estabeleceu, então, que o Tribunal de Justiça do Estado é o foro responsável por processá-los e julgá-los.

Por outro lado, não é aceito que o deputado, após sua posse, seja proprietário, controlador ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato ou que nela exerça uma função remunerada. Também é vedada a titularidade em mais de um cargo ou mandato público eletivo.

Tais restrições relacionam-se com o cumprimento dos deveres fundamentais dos deputados paulistas<sup>26</sup>, tais como descritos no Código de Ética e Decoro Parlamentar da

---

<sup>26</sup> “Art. 2º. São deveres fundamentais do Deputado: I - Promover a defesa dos interesses populares, do Estado e do País; II - Zelar pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do Estado e do País, particularmente das instituições democráticas e representativas, bem como pelas prerrogativas do Poder Legislativo; III - Exercer o

Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo<sup>27</sup>, a saber: a busca pela promoção dos interesses públicos e de um mandato exercido com ética, probidade e respeito à coisa pública.

Para o deputado que, entre outras coisas, proceder de forma incompatível com o decoro parlamentar, a Constituição paulista também dispõe sobre a perda de mandato<sup>28</sup>, a qual deve ser decidida pela Assembléia Legislativa, por meio de uma votação nominal e de maioria absoluta.

Portanto, a formalização dessas proibições visa coibir a sobreposição dos interesses particulares do parlamentar aos interesses públicos e evitar o favorecimento arbitrário concedido a ele próprio, terceiros ou empresas. Além da desfiguração de suas funções representativas ao legislar, o descumprimento dessas regras também pode trazer sérios danos à sua capacidade de fiscalizar, devido à parcialidade que seria empregada nas avaliações e julgamentos.

Vale ressaltar que os deputados estaduais paulistas possuem uma diferença significativa quanto às prerrogativas dos deputados federais. Na Assembléia paulista, os parlamentares possuem livre acesso às repartições públicas, podendo diligenciar pessoalmente, durante o exercício do mandato, junto aos órgãos da administração direta e indireta, sendo atendidos pelos respectivos responsáveis. No Congresso Nacional, não existe esse dispositivo, o qual pode ser um interessante instrumento de fiscalização à disposição da ALESP.

A seguir, discutiremos as prerrogativas dos líderes da Assembléia Legislativa de São Paulo.

### 3.2.2 Líderes

---

mandato com dignidade e com respeito à coisa pública e à vontade popular; IV - Apresentar-se à Assembléia Legislativa durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e participar das sessões de Plenário e das reuniões de Comissão de que seja membro”. (CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1994).

<sup>27</sup> Resolução n°. 766, de 16 de dezembro de 1994.

<sup>28</sup> “Art. 16. Perderá o mandato o Deputado: I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça-parte das sessões ordinárias, salvo licença ou missão autorizada pela Assembléia Legislativa; IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição Federal; VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado, nos crimes apenados com reclusão, atentatórios ao decoro parlamentar”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

O líder é o porta-voz de uma representação partidária e o intermediário autorizado entre ela e os demais órgãos da Assembléia. Aos líderes, além de outras atribuições regimentais, competem a indicação dos representantes de seu partido nas comissões, bem como registrar os candidatos do partido para concorrer aos cargos da Mesa Diretora, e, em caráter preferencial e independentemente de inscrição, os líderes podem discutir matéria e encaminhar votação.

No primeiro ano da legislatura, as representações partidárias devem indicar à Mesa, dentro de 10 dias do início da sessão legislativa, os respectivos líderes e vice-líderes. Enquanto não for feita a indicação, a Mesa considera como líder o deputado mais idoso da bancada. Nos demais anos, as bancadas podem indicar os respectivos líderes e vice-líderes a partir do início da sessão legislativa até o dia 15 de março. Enquanto não for feita nova indicação, a Mesa considera como líder o atual e se, decorridos 10 dias desta data, não houver indicação, a Mesa passa a considerar como líder o deputado mais idoso da bancada.

O governador do estado pode indicar um deputado para exercer a função de líder do governo, de acordo com a Resolução número 800, de 1999, aplicando a este, no que couber, as disposições regimentais conferidas aos líderes de bancada, e podendo indicar vice-líderes dentre os integrantes das representações partidárias que apoiem o governo.

Clemente comenta a respeito desse cargo na ALESP:

[...] o líder do governo é uma figura única na Assembléia: é representante de uma parcela da população paulista, eleito pelo sistema proporcional, portanto, também representante dos eleitores do partido do qual é membro e, além disso, deve a sua posição de líder ao Chefe do Poder Executivo que o indicou pessoalmente, devendo atuar dentro do legislativo como seu representante. (2000, p. 157).

As representações de dois ou mais partidos, desde que totalizem um quinto dos membros da Assembléia, podem constituir-se em bloco parlamentar para a defesa de objetivos comuns.

Cada bloco parlamentar deve ser dirigido por um líder, o qual exercerá as funções de porta-voz das representações coligadas, sem prejuízo das funções específicas dos respectivos líderes partidários.

É facultado aos líderes de partido ou de bloco parlamentar, salvo durante a Ordem do Dia, usar da palavra por tempo inferior a cinco minutos, improrrogáveis, para tratar de assunto que, por sua relevância e urgência, seja de interesse da Assembléia.

Neste caso, o líder apresenta sempre o ponto de vista de seu partido ou bloco parlamentar, cabendo ao presidente da Assembléia avaliar, previamente, sobre a relevância ou

urgência do assunto a ser tratado pelo líder.

As reuniões de líderes para tratar de assunto de interesse geral devem realizar-se por proposta de qualquer deles ou por iniciativa do presidente da Assembléia, cabendo a este presidir a essas reuniões, nas quais os líderes de bloco parlamentar não têm direito a voto.

No âmbito da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, inexistente o órgão do Colégio de Líderes, tal como aparece no Congresso Nacional. Contudo, os líderes ainda dispõem de poderes significativos na condução dos trabalhos legislativos, representando sua respectiva bancada partidária e externando seus interesses durante o processo decisório.

### **3.2.3 Mesa Diretora**

A Mesa Diretora da Assembléia Legislativa responde pela direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos, cabendo-lhe a liderança institucional do Poder Legislativo do estado.

Este órgão compõe-se do presidente e dos 1º e 2º secretários, além dos 1º e 2º vice-presidentes e dos 3º e 4º secretários, que são chamados em caso de substituição dos titulares. Os membros da Mesa e seus substitutos são eleitos pelos seus pares para um mandato de dois anos, ficando vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.

A eleição é realizada, em primeiro escrutínio, pela maioria absoluta da Assembléia Legislativa, sendo que na composição da Mesa deve ser assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa.

A respeito disso, Clemente afirma que esse mecanismo de representação proporcional dos partidos dificulta a descentralização do sistema decisório.

Pode-se argumentar que a Mesa Diretora é eleita pelos deputados membros da Assembléia, portanto, quando e se houver vontade política, os deputados poderão eleger uma Mesa disposta a democratizar o sistema decisório da Assembléia. Porém, a Constituição paulista de 1989, a exemplo da Constituição federal de 1988, estabelece que a composição da Mesa Diretora deve observar a proporcionalidade dos partidos com assento na Casa Legislativa. Isto significa que o lócus da escolha da Mesa Diretora é o partido, não a Casa Legislativa, e, tendo sido escolhido ou indicado pelo partido, abrir mão de poder não traria nenhum benefício político aos partidos ou aos membros da Mesa Diretora. (2000, p. 207).

Apesar disso, o deputado que se desvincular de sua bancada perde, para efeitos regimentais, o direito a cargos ou funções que ocupar em razão dela, mas, em relação aos cargos da Mesa, mantém seus poderes conquistados.

Além disso, o próprio princípio da proporcionalidade pode não ser levado a cabo de maneira inequívoca, já que acordos políticos podem suplantam as disposições regimentais durante a eleição.

Assim, a preocupação com o princípio da representação proporcional das forças políticas na composição da Mesa Diretora não assegura, *a priori*, uma participação efetiva das minorias na condução da instituição (SOUZA, 2006).

Ainda a respeito da eleição da Mesa, é interessante atentarmos para a argumentação feita por Baaklini (1993), e apontada por Souza (2006), na qual ele afirma que o veto à reeleição para os cargos da Mesa Diretora tem sua origem no regime militar, o qual, sob o pretexto de democratizar e despolitizar os procedimentos do Congresso, proibiu a reeleição e gerou “[...] o efeito direto de impedir o desenvolvimento de uma liderança forte, estável e independente no Congresso” (BAAKLINI, 1993, p. 61).

Assim, ao mesmo tempo em que a renovação constante da Mesa Diretora, proporcionada pela impossibilidade de recondução dos cargos referentes, impede um possível continuísmo, também dificulta a consolidação de lideranças políticas e, no limite, de coalizões políticas.

Baaklini argumenta que esse fortalecimento de uma liderança institucional do Congresso fundamentada na Mesa Diretora pode ser visto também como um mecanismo utilizado para enfraquecer as lideranças partidárias, no bojo do período militar.

Na sua tentativa de conseguir um Legislativo neutro, objetivo e apolítico, para combinar com a ideologia racionalista de desenvolvimento adotada, os militares conseguiram isolar a liderança partidária dos recursos políticos, informativos, financeiros, materiais e humanos disponíveis ao Congresso. Em lugar das lideranças, esses recursos foram colocados sob o controle da Comissão Diretora, mais conhecida como Mesa. (1993, p. 94).

Dessa forma, ainda que os líderes partidários tivessem influência no cenário político, o presidente da Mesa Diretora é quem definiria, no limite, o andamento dos trabalhos legislativos.

Em referência especial ao presidente da Mesa, podemos dizer que ele é o próprio órgão representativo da Assembléia Legislativa quando ela se pronuncia coletivamente, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal da sua ordem. Tudo isso na conformidade do Regimento Interno, o qual, apesar de ter sido modificado, remonta suas atribuições originais

ao ano de 1970.

Os artigos 14<sup>29</sup> e 18<sup>30</sup> do Regimento Interno dispõem, respectivamente sobre as

<sup>29</sup> “Art.14. À Mesa compete, além das atribuições consignadas neste Regimento, ou dele implicitamente resultantes, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Assembléia, e especialmente: I - na parte legislativa: a) tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos; b) dirigir todos os serviços da Assembléia durante as sessões legislativas e nos seus interregnos; c) dar conhecimento à Assembléia, na última sessão do ano, da resenha dos trabalhos realizados; d) propor, privativamente à Assembléia, a criação dos lugares necessários aos seus serviços administrativos, bem como a concessão de quaisquer vantagens pecuniárias ou aumento de vencimentos aos seus funcionários; e) solicitar os créditos necessários ao funcionamento da Assembléia e dos seus serviços; f) dar parecer sobre as proposições que visem a modificar o Regimento Interno ou os serviços administrativos da Assembléia; II - na parte administrativa: a) dirigir os serviços da Assembléia; b) prover a polícia interna da Assembléia; c) nomear, promover, comissionar, conceder gratificações, licenças, pôr em disponibilidade, demitir e aposentar funcionários, bem assim praticar, em relação ao pessoal contratado, atos equivalentes; d) determinar a abertura de sindicâncias ou inquéritos administrativos; e) permitir que sejam irradiados, filmados ou televisionados os trabalhos da Assembléia, sem ônus para os cofres públicos; f) autorizar despesas para as quais a lei não exija concorrência; g) autorizar a abertura de concorrências e julgá-las; h) elaborar o Regulamento dos serviços administrativos da Assembléia; i) interpretar conclusivamente, em grau de recurso, os dispositivos do Regulamento dos serviços administrativos da Assembléia; j) promulgar as Resoluções e Decretos Legislativos; k) determinar a publicação, até 30 de abril de cada ano, do quadro de cargos e funções da Secretaria da Assembléia Legislativa, preenchidos ou vagos, referentes ao exercício anterior. l) autorizar viagem prevista no § 4º do artigo 90”. (REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1970).

<sup>30</sup> “Art. 18. São atribuições do Presidente, além de outras expressas neste Regimento, ou que decorram da natureza de suas funções ou prerrogativas: I - quanto às sessões da Assembléia: a) presidir às sessões, abrir, suspender, levantar e encerrá-las; b) manter a ordem e fazer observar este Regimento; c) fazer ler a ata pelo 2º Secretário, o expediente e as comunicações pelo 1º Secretário; d) conceder licença aos Deputados; e) conceder a palavra aos Deputados; f) interromper o orador que se desviar da questão, falar contra o vencido ou faltar à consideração à Assembléia ou a qualquer de seus membros e, em geral, aos chefes dos Poderes Públicos, advertindo-o e, em caso de insistência, retirando-lhe a palavra; g) proceder de igual modo quando o orador fizer pronunciamento que contenha ofensa às instituições nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política e social, de preconceito de raça, religião ou classe, ou que configure crime contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza; h) resolver definitivamente recursos contra a decisão de Presidente de Comissão, em questão de ordem por este resolvida; i) determinar o não apanhamento de discurso ou aparte pela taquígrafia, quando anti-regimentais; j) convidar o Deputado para retirar-se do recinto do Plenário, quando perturbar a ordem; k) chamar a atenção do orador ao se esgotar o tempo a que tem direito; l) decidir soberanamente as questões de ordem e as reclamações; m) anunciar a Ordem do Dia e o número de Deputados presentes; n) submeter à discussão e à votação a matéria a isso destinada; o) estabelecer o ponto da questão sobre que deva ser feita a votação; p) anunciar o resultado da votação; q) fazer organizar, sob sua responsabilidade e direção, a Ordem do Dia da sessão seguinte, e anunciá-la ao término dos trabalhos; r) convocar sessões extraordinárias e solenes, nos termos deste Regimento; s) determinar, durante a Ordem do Dia, verificação de presença, na forma dos §§ 1º e 2º do artigo 164; II - quanto às proposições: a) distribuir proposições e processos às Comissões; b) deixar de aceitar qualquer proposição que não atenda às exigências regimentais; c) determinar a retirada de proposição da Ordem do Dia, nos termos deste Regimento; d) não aceitar requerimento de audiência de Comissões quando impertinente, ou quando sobre a proposição já se tenham pronunciado em número regimental; e) declarar prejudicada qualquer proposição que assim deva ser considerada, na conformidade regimental; f) despachar os requerimentos assim verbais como escritos, submetidos à sua apreciação; g) promulgar, no prazo de 10 dias, os projetos sancionados tacitamente pelo Governador, e no de 48 horas, matéria vetada mantida pela Assembléia e não promulgada pelo Governador; III - quanto às Comissões: a) nomear, à vista da indicação partidária, os membros efetivos das Comissões e seus substitutos; b) nomear, na ausência dos membros das Comissões e seus substitutos, o substituto ocasional, observada a indicação partidária; c) declarar a perda de lugar de membros das Comissões, quando incidirem no número de faltas previstas no § 2º do artigo 44; d) convocar reunião extraordinária de Comissão para apreciar proposições em regime de urgência; e) presidir às reuniões dos Presidentes de Comissões Permanentes e Parlamentares de Inquérito; IV - quanto às reuniões da Mesa: a) presidi-las; b) tomar parte nas discussões e deliberações, com direito de voto, e assinar os respectivos Atos, Resoluções e Decretos Legislativos; c) distribuir a matéria que dependa de parecer; d) ser órgão das decisões cuja execução não for atribuída a outro dos seus membros; V - quanto às publicações: a) não permitir a publicação de pronunciamentos que contenham ofensas às instituições nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política ou social, de preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurem crime contra

competências da Mesa Diretora e de seu presidente.

A grande quantidade de atribuições da Mesa (transcritas nas notas de rodapé precedentes) que estão concentradas, sobretudo, no presidente da Casa dá mostra, num primeiro momento, da alta centralidade na organização do processo decisório da Assembléia Legislativa de São Paulo.

A presidência da Mesa Diretora controla e/ou influencia diversas etapas do processo legislativo, incluindo um imenso conjunto de ações e decisões que acabam por definir o sistema decisório. O presidente da Mesa é, dentre outras prerrogativas, o responsável por:

- Organizar e dirigir a Ordem do Dia;
- Submeter as matérias à discussão e votação, estabelecendo o ponto da questão a ser feita votada;
- Conceder a palavra aos deputados, e também interrompê-los, quando ocorrido desvio do assunto tratado, ou convidá-los a retirarem-se do plenário, quando perturbarem a ordem;
- Distribuir proposições e processos às diversas comissões;
- Nomear, mediante indicação partidária, os membros efetivos das comissões e seus substitutos;
- Presidir as reuniões dos líderes e dos presidentes de comissões permanentes e parlamentares de inquérito.

O cargo da presidência da Assembléia Legislativa também possui a importância de ser o segundo na linha de sucessão do governador do estado, conforme disposto no artigo 40<sup>31</sup>, da

---

a honra, ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza; b) determinar a publicação de informações não oficiais constantes do expediente a que se refere o § 2º do artigo 113; c) determinar que as informações oficiais sejam publicadas por extenso ou em resumo, ou somente referidas na ata; d) determinar a publicação das declarações de bens; e) ordenar a publicação das matérias que devam ser divulgadas. § 1º - Compete também ao Presidente da Assembléia: 1. substituir o Governador, nos termos do artigo 40 da Constituição do Estado; 2. justificar a ausência de Deputados quando ocorrida nas condições do item 2 do § 1º do artigo 90; 3. dar posse aos Deputados; 4. presidir às reuniões dos Líderes; 5. assinar a correspondência destinada à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Supremo Tribunal Federal, ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Ministros de Estado, aos Governadores, aos Tribunais de Justiça e de Alçada, aos Tribunais do Trabalho, aos Tribunais Regionais Eleitorais, aos Tribunais de Contas e às Assembléias Estaduais; 6. fazer reiterar os pedidos de informações; 7. dirigir, com suprema autoridade, a polícia da Assembléia; 8. zelar pelo prestígio e decoro da Assembléia, bem como pela liberdade e dignidade de seus membros, assegurando a estes o respeito devido às suas imunidades e demais prerrogativas. § 2º - O Presidente não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer qualquer proposição; nem votar, exceto nos casos de empate, de votação nominal, contando-se a sua presença, na votação ostensiva, para efeito de "quorum". § 3º - Para tomar parte em qualquer discussão, o Presidente deixará a Presidência e não a reassumirá enquanto se debater a matéria que se propôs a discutir. § 4º - O Presidente poderá, em qualquer momento, fazer ao Plenário comunicação de interesse público". (REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1970).

<sup>31</sup> "Art. 40. Em caso de impedimento do Governador e do Vice-Governador, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Governança o Presidente da Assembléia Legislativa e o Presidente do Tribunal de Justiça". (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

Constituição de São Paulo.

Esta estrutura decisória do Legislativo estadual paulista, ao concentrar diversos poderes na Mesa Diretora, possibilita uma atuação discricionária do presidente desse órgão interno, hipertrofiando suas competências e pesando decisivamente no sucesso da preponderância do Poder Executivo sobre os trabalhos legislativos.

A centralização do processo decisório dá ao presidente da Mesa Diretora uma grande capacidade de influência tanto sobre a administração interna da ALESP como sobre a condução do processo legislativo. Em consequência disso, o controle da presidência da Mesa pela maioria governista pode garantir ao Poder Executivo o domínio quase completo sobre o processo legislativo estadual.

Dessa forma, ainda que o governador não tenha poder direto sobre a Assembléia, ele pode alcançá-lo através do presidente da mesma, o qual possui tal poder. Assim, o governador empenhando-se para eleger um aliado como presidente da Casa terá grande probabilidade das decisões legislativas apresentarem-se como favoráveis ao Executivo.

Costa e Oliveira (1998) observaram, em análise da Assembléia Legislativa de São Paulo, a existência de um parlamento fraco condicionado principalmente pela organização anacrônica e centralizadora do processo legislativo. Essa situação reflete-se diretamente na posição assumida pela Assembléia no processo decisório do estado de São Paulo, ou seja, uma posição secundária frente ao Poder Executivo.

Outro problema apontado pelos autores, correlato ao do Regimento Interno, é o da falta de quadros técnicos permanentes que sejam capacitados para analisar os projetos do Executivo e fornecer subsídios para a elaboração de projetos de iniciativa parlamentar. As assessorias dos deputados estaduais da ALESP possuem um reduzido número de técnicos especializados e apresentam uma excessiva carga de burocracia e uma baixa informatização de suas rotinas. Isso estaria permitindo, segundo Costa e Oliveira (1998), a manipulação do processo legislativo, seja para acelerar ou retardar a tramitação dos projetos de lei de interesse da presidência da Mesa Diretora.

Na perspectiva desses autores, portanto, uma das explicações possíveis para a contradição entre o poder formalmente institucionalizado do Legislativo e a sua baixa capacidade real de intervenção nas decisões do governo seria a de que a participação do Legislativo paulista no processo decisório acontece, de maneira geral, de forma individualizada e dispersa, sendo que o lócus principal de tais decisões seria o Palácio dos Bandeirantes, sede do Poder Executivo do estado de São Paulo, e não no Palácio Nove de Julho, sede do Legislativo do estado.

Sobre esse ponto, pode-se afirmar que o atual sistema decisório da Assembléia faz com que a atuação parlamentar seja realizada, muitas vezes, em arenas e formatos não previstos na Constituição e no Regimento Interno. Assim, os deputados tenderiam a atuar em um espaço não público, numa espécie de *lobby* nas agências do Executivo, ou seja, “de forma não documentada, de difícil quantificação e qualificação, passando a imagem de um parlamento inoperante e fraco, frente aos demais poderes.” (CLEMENTE, 2000, p. 207).

Os fatores organizacionais e conjunturais descritos podem contribuir, portanto, para a formação de uma “coalizão fisiológica de governo” entre o Legislativo e o Executivo do estado de São Paulo, semelhante àquela definida por Andrade na passagem transcrita abaixo:

Na situação de CFG [Coalizão Fisiológica de Governo], não se observam casos de cooperação no Legislativo. A oposição minoritária é excluída do processo decisório. Visto que nessa situação o Legislativo abriu mão de seus poderes de veto, obstrução e controle, bem como de qualquer responsabilidade real de formulação de políticas, seu lugar no processo decisório é reduzido à homologação das decisões do Executivo. Em certas ocasiões, porém, a Casa sofre fortes pressões da opinião pública e dos lobbies, e os parlamentares vêm-se diante das alternativas estratégicas de atender às demandas sociais ou manter-se fiéis ao governo. (1998, p. 28).

Dessa maneira, a importância do Legislativo no processo decisório ficaria extremamente reduzida no caso de um governo majoritário conseguir formar uma coalizão desse tipo.

A alteração da estrutura decisória da Assembléia Legislativa de São Paulo, por sua vez, não depende de fatores externos, e sim de fatores internos ao próprio parlamento. Contudo, essa mudança estrutural torna-se complicada, uma vez que qualquer descentralização do sistema decisório depende diretamente dos pareceres da Mesa Diretora, a qual seria o órgão principal a ter seus poderes reduzidos com alterações regimentais dessa espécie.

Por outro lado, a centralidade decisória da Assembléia paulista é de certa forma cômoda para os seus membros, pois, pode representar

[...] uma excelente desculpa para atuações parlamentares fracas e demagógicas, uma vez que o poder dos deputados frente ao seu Presidente é praticamente nulo, não podendo, portanto, serem responsabilizados ante os seus eleitores. (CLEMENTE, 2000, p. 216).

De qualquer forma, ainda que esse tipo de coalizão fisiológica de governo não encontre efetividade no sistema político paulista, é fato que o sistema decisório centralizado

em vigência na ALESP dificulta o desempenho de um alto grau de eficiência no que tange à fiscalização e ao controle do Executivo (nosso objeto de estudo).

Partiremos, então, para a análise sobre a estruturação das comissões da Assembléia Legislativa de São Paulo.

### 3.2.4 Comissões

A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo possui comissões permanentes e comissões temporárias, as quais devem seguir as atribuições previstas pelo Regimento Interno.

As comissões permanentes apresentam um caráter técnico-legislativo ou especializado que integra a estrutura institucional da ALESP, sendo co-partícipes e agentes do processo legiferante. Elas têm por finalidade apreciar as proposições ou assuntos submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar.

Já as comissões temporárias são criadas para apreciar um assunto determinado e extinguem-se ao término da legislatura ou quando alcançado o fim a que se destinam, ou ainda quando expirado seu prazo de duração.

As comissões temporárias podem ser de três tipos:

- a) Especiais;
- b) Externas; e
- c) De inquérito.

As comissões temporárias especiais (ou internas) são constituídas para dar parecer sobre propostas de emenda à Constituição, projetos de código e proposições que versarem matéria de competência de mais de três comissões. Já as comissões externas são aquelas formadas com vistas a cumprir determinada missão temporária autorizada.

Por fim, as comissões parlamentares de inquérito (CPIs) são instituídas, sob prazo certo, para apuração de fato determinado, desde que este seja um acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica ou social do estado. As CPIs possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e no Regimento.

A respeito da nomeação dos membros das comissões permanentes e temporárias ela é feita pelo presidente da Assembléia, mediante indicação dos líderes dos partidos políticos. Os

líderes fazem a indicação dentro do prazo de 15 dias, contados do início da 1ª sessão legislativa e de 15 de março na 3ª sessão legislativa, ou da aprovação do requerimento de criação de comissão parlamentar de inquérito. Decorrido esse prazo sem a indicação, o presidente da Assembléia nomeia os membros das comissões imediatamente, observando, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos. Cada partido tem também tantos substitutos quantos forem os seus membros efetivos.

Não obstante, como expresso em seção anterior, a representação proporcional dos partidos políticos é relativa, já que podem ocorrer acordos entre as bancadas antes da nomeação.

As modificações numéricas que ocorrem nas bancadas dos partidos e que modificam a proporcionalidade partidária na composição das comissões, geram mudanças nas comissões apenas a partir da sessão legislativa subsequente, salvo se o partido deixar de ter representante na Assembléia, caso em que a Mesa providencia imediatamente a redistribuição das vagas.

Além disso, o parlamentar que deixar o partido sob cuja legenda tenha sido efetuado o cálculo de proporcionalidade perde o cargo na comissão em que estiver atuando. Esse dispositivo regimental amplia o controle partidário sobre as comissões, pois sempre realiza a redistribuição dos membros nas comissões mediante a proporcionalidade partidária.

Podem ainda participar dos trabalhos das comissões, como membros credenciados e sem direito de voto, técnicos de reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas que tenham legítimo interesse no esclarecimento de assunto submetido à apreciação das mesmas. Essa credencial é concedida pelo presidente da comissão.

Cabem às comissões, em razão das matérias de suas respectivas competências, os dispositivos estabelecidos pelo parágrafo 1º do artigo 13<sup>32</sup> da Constituição estadual paulista,

---

<sup>32</sup> “Art. 13. § 1º. Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: 1 - discutir e votar projetos de lei que dispensarem, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver, para decisão deste, requerimento de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa; 2 - convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, no prazo de trinta dias, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada; 3 - convocar dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência, previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se, pelo não comparecimento sem justificção adequada, às penas da lei; 4 - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações a respeito de assuntos previamente fixados, relacionados com a respectiva área; 5 - acompanhar a execução orçamentária; 6 - realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo; 7 - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; 8 - velar pela completa adequação dos atos do Poder Executivo que regulamentem dispositivos legais; 9 - tomar o depoimento de autoridade e solicitar o de cidadão; 10 - fiscalizar e apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e, sobre eles, emitir parecer. 11 - convocar representantes de empresa resultante de sociedade desestatizada e representantes de empresa prestadora de serviço público concedido ou permitido, para prestar informações sobre assuntos de sua área de competência,

no qual se notam novamente diversas prerrogativas de fiscalização e controle sobre as contas públicas. Vejamos:

- Convocar Secretário de Estado para prestar informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada;
- Convocar dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência;
- Convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações a respeito de assuntos previamente fixados, relacionados com a respectiva área;
- Acompanhar a execução orçamentária;
- Realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo;
- Receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- Velar pela completa adequação dos atos do Poder Executivo que regulamentem dispositivos legais;
- Tomar o depoimento de autoridade e solicitar o de cidadão;
- Fiscalizar e apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e, sobre eles, emitir parecer;
- Convocar representantes de empresa resultante de sociedade desestatizada e representantes de empresa prestadora de serviço público concedido ou permitido, para prestar informações sobre assuntos de sua área de competência sujeitando-se, pelo não comparecimento sem adequada justificção, às penas da lei.

A respeito das competências das comissões da Assembléia de São Paulo, Clemente argumenta:

O papel de grande fiscalizador da Administração estadual, bem como a atribuição de realizar audiências públicas, são importantes conquistas das comissões parlamentares no texto constitucional. Porém, o Regimento Interno não se adaptou a estas mudanças constitucionais, o que inviabiliza a aplicabilidade destas inovações. (2000, p. 155).

---

previamente determinados, no prazo de 30 (trinta) dias, sujeitando-se, pelo não comparecimento sem adequada justificção, às penas da lei". (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

Portanto, apesar da ampliação dos mecanismos de fiscalização e controle das comissões da ALESP, revela-se uma certa incompatibilidade entre o texto constitucional e o texto regimental (a qual abordaremos melhor no próximo capítulo).

Além dessas competências fiscalizatórias, notamos um importante dispositivo chamado poder terminativo, o qual capacita as comissões a discutirem e votarem projetos de lei para os quais a deliberação em plenário é dispensada.

Portanto, as comissões detêm, com esse poder terminativo, a possibilidade de aprovar determinadas matérias, sem a obrigatoriedade de anuência do plenário. Por esse motivo, em alguns casos, as comissões passam a ser mecanismos mais ágeis de deliberação.

Figueiredo e Limongi comentam sobre o poder terminativo das comissões do Congresso Nacional:

[...] os constituintes não deixaram de atentar para a modernização institucional necessária para o desempenho adequado e eficiente desses novos poderes que fortaleceram o Legislativo vis-à-vis o Executivo. A principal medida adotada com esse fim foi dotar as comissões permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projetos de lei em caráter definitivo. É o chamado “poder terminativo” das comissões. Por meio dessa prerrogativa, o princípio da divisão do trabalho embutido no sistema de comissões podem aprovar legislação dispensando a manifestação explícita do plenário. Essa inovação foi saudada pelos constituintes como avanço institucional sem par, capaz de redefinir as práticas de trabalho do congresso. Através dessa inovação institucional se evitaria a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo, assim, desafogar a pauta. (1995, p. 176-177).

Nesse sentido, os constituintes esperavam que o poder terminativo das comissões parlamentares tivesse um impacto extremamente positivo, tornando o parlamento mais eficiente e produtivo.

Contudo, analisando debates internos de um colegiado de congressistas preocupados em questões regimentais com vistas a reformas, Souza (2006) aponta para alguns pontos problemáticos levantados por tais atores. Na avaliação a respeito das percepções formuladas por eles em relação aos descompassos causados entre, por um lado, as regras e as práticas institucionais e, por outro, entre os arranjos informais prevalecentes na interação entre os atores e os dispositivos legais que organizam o processo decisório na instituição, Souza detecta que as comissões apresentavam uma excessiva margem de deliberação unilateral. Tal margem de deliberação era possibilitada por meio do poder terminativo adquirido.

Isto estaria desencadeando, em algumas comissões permanentes, situações em que matérias aprovadas contavam com quorum insuficiente, o que suscita

indagações sobre a legitimidade das aprovações nesses colegiados reduzidos. (SOUZA, 2006, p.197).

Assim, Souza (2006) percebe que algumas justificativas feitas inicialmente pelos atores políticos em torno das comissões mostraram conseqüências concretas não tão desejáveis e até mesmo contrárias àquelas expectativas.

Nesse ponto, é importante inserirmos a discussão de Pereira e Muller (2000), em estudo realizado sobre o sistema de comissões do Legislativo brasileiro. Partindo do pressuposto central, denominado por eles de “teoria da preponderância executiva”, na qual o Executivo brasileiro aparece como detentor de significativo poder de influenciar o processo legislativo e de assegurar resultados consoantes com suas preferências, os autores argumentam que a existência e o funcionamento do sistema de comissões também estão subordinados às preferências do Executivo.

Em outras palavras, o papel prestado pelas comissões no processo legislativo não pode ser contrário aos interesses do Executivo, já que este tem diversos meios de constranger as comissões, forçando-as a cooperar ou punindo seus desvios.

Os autores adaptam, então, o modelo informacional de Gilligan e Krehbiel (1987)<sup>33</sup> ao caso brasileiro e sustentam a idéia de que o sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais tanto ao plenário quanto ao Executivo através de subgrupos que se concentram em tópicos específicos.

Dessa forma, tal especialização permitiria que as comissões adquirissem maiores e melhores informações sobre as possíveis conseqüências de uma proposta a ser considerada pelo plenário, como mostra a passagem transcrita abaixo.

Existe incerteza a respeito das conseqüências de uma proposta uma vez que ela for aprovada e implementada. Como todos os agentes são avessos ao risco, todos têm a ganhar se a proposta for examinada e suas conseqüências potenciais tornadas claras. Porém, existem custos de especialização por parte dos deputados, assim como existem custos de se examinar a proposta. Sendo assim, o plenário oferece incentivos para que os deputados, em suas comissões específicas, se disponham a arcar com estes custos. Um dos incentivos usados é a concessão de poderes especiais às comissões, como o poder de veto e o poder de alterar as propostas. Por meio destes poderes os membros das comissões podem influenciar o desenho da proposta e, com isto, obter para si ganhos distributivos. O plenário sabe que os membros das comissões agirão desta forma, porém encara esta perda distributiva como um custo devido à assimetria de informação que será compensado com os

---

<sup>33</sup> Modelo extraído de: GILLIGAN, Thomas e KREHBIEL, Keith. (1987). Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, 3, pp. 287-335.

ganhos advindos da redução da incerteza. (PEREIRA e MULLER, 2000, p. 53).

Além disso, segundo os autores, o parlamento ou o Executivo podem escolher se querem deixar a comissão examinar dada proposta ou se preferem, através do pedido de urgência, enviá-la diretamente para ser votada no plenário.

Caso a proposta tramite com pedido de urgência, inexistente a possibilidade de a comissão obter qualquer ganho informacional que possa reduzir as incertezas dos parlamentares. Mas, caso a proposta seja votada rapidamente, as partes interessadas não arcam com os custos de espera relativos ao exame da proposta pela comissão.

Desse modo, para Pereira e Muller (2000), o equilíbrio alcançado nesse jogo indica que, exceto pelo custo de espera, todos os atores envolvidos preferem que não haja um pedido de urgência, pois assim a comissão poderia obter e revelar informações, as quais podem ajudar a reduzir a incerteza que prejudica a todos. Entretanto, devido aos custos de espera, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo podem preferir o contrário em certas situações.

Nesse sentido, a hipótese principal gerada por esse modelo é a de que quanto mais extremas forem as preferências da comissão, maior será a probabilidade de um pedido de urgência. Ou seja, quanto maior for a distância entre as preferências da comissão e as do plenário ou do Executivo, menos informação será revelada pela comissão.

Por isso, as comissões mais representativas dos interesses do plenário ou do Executivo é que apresentariam maior chance de reduzir a incerteza, contribuindo positivamente às propostas. Isso porque nelas a probabilidade de pedidos de urgência seria menor.

Em contrapartida, as comissões menos representativas apresentariam uma maior probabilidade de serem alvo dos pedidos de urgência, tendo suas funções neutralizadas, quando de interesse do Poder Executivo ou, então, do próprio parlamento.

Aqui, podemos apontar para uma possível contradição nesse quadro organizacional das comissões. De um lado, o poder terminativo das comissões representa um instrumento inovador e interessante como forma de evitar a centralização dos trabalhos legislativos e o acúmulo de propostas na pauta da Assembléia Legislativa, já que as comissões passam a ter, em alguns casos específicos, a possibilidade de aprovar projetos de lei, mesmo que sem a manifestação do plenário. Por outro lado, a solicitação de tramitação em regime de urgência faz com que as comissões fiquem fragilizadas e percam aquela prerrogativa decisória dentro do processo legislativo. Isto porque a aprovação do pedido de urgência resulta na retirada de dada proposta em estudo por uma comissão e na sua respectiva inclusão na Ordem do Dia

para deliberação do plenário, independentemente se as conclusões e as contribuições informacionais da comissão já tenham sido finalizadas.

O Poder Executivo detém, portanto, significativo poder de influenciar o processo legislativo e de assegurar resultados consoantes com suas preferências. Isso ocorreria inclusive nas comissões, já que o papel prestado por estas no processo legislativo dificilmente é contrário aos interesses do Executivo, em função deste possuir diversos meios de constrangê-las e forçá-las a cooperar. Essa situação ficaria ainda mais fácil quando pensada em um sistema decisório extremamente centralizado, como parece ser o da Assembléia Legislativa de São Paulo.

Por fim, cabe elencarmos as comissões permanentes da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo para que tenhamos um panorama geral das matérias abarcadas por esses órgãos. São elas:

- Comissão de Constituição e Justiça, com 9 membros;
- Comissão de Economia e Planejamento, com 7 membros;
- Comissão de Finanças e Orçamento, com 9 membros;
- Comissão de Saúde e Higiene, com 9 membros;
- Comissão de Educação, com 7 membros;
- Comissão de Assuntos Municipais, com 7 membros;
- Comissão de Serviços e Obras Públicas, com 7 membros;
- Comissão de Administração Pública, com 7 membros;
- Comissão de Promoção Social, com 7 membros;
- Comissão de Cultura, Ciência e Tecnologia, com 7 membros;
- Comissão de Transportes e Comunicações, com 9 membros;
- Comissão de Redação, com 7 membros;
- Comissão de Assuntos Metropolitanos, com 7 membros;
- Comissão de Esportes e Turismo, com 7 membros;
- Comissão de Agricultura e Pecuária, com 7 membros;
- Comissão de Segurança Pública, com 7 membros;
- Comissão de Relações do Trabalho, com 7 membros;
- Comissão de Defesa do Meio Ambiente, com 9 membros;
- Comissão de Fiscalização e Controle, com 9 membros;
- Comissão de Direitos Humanos, com 9 membros;
- Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor, com 9 membros;

- Comissão de Assuntos Internacionais, com 11 membros;
- Comissão de Legislação Participativa, com 7 membros.

Vejam os a seguir como se dá o processo legislativo dentro da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

### 3.2.5 Processo legislativo

O artigo 21<sup>34</sup> da Constituição paulista estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções.

A Constituição pode ser emendada mediante propostas de um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa; do governador do estado, de mais de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros; e de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

A proposta de emenda à Constituição é discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de três quintos dos membros da Assembléia Legislativa, sendo promulgada pela Mesa da Casa, com o referente número de ordem.

As leis complementares, especificadas no artigo 23<sup>35</sup> da Constituição paulista, são aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao governador,

---

<sup>34</sup> “Art. 21. O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emenda à Constituição; II - lei complementar; III - lei ordinária; IV - decreto legislativo; V - resolução”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

<sup>35</sup> “Art. 23. As leis complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. Parágrafo único - Para os fins deste artigo, consideram-se complementares: 1 - a Lei de Organização Judiciária; 2 - a Lei Orgânica do Ministério Público; 3 - a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado; 4 - a Lei Orgânica da Defensoria Pública; 5 - a Lei Orgânica da Polícia Civil; 6 - a Lei Orgânica da Polícia Militar; 7 - a Lei Orgânica do Tribunal de Contas; 8 - a Lei Orgânica das Entidades Descentralizadas; 9 - a lei Orgânica do Fisco Estadual; 10 - os Estatutos dos Servidores Cívicos e dos Militares; 11 - o Código de Educação; 12 - o Código de Saúde; 13 - o Código de Saneamento Básico; 14 - o Código de Proteção ao Meio Ambiente; 15 - o Código Estadual de Proteção contra Incêndios e Emergências; 16 - a Lei sobre Normas Técnicas de Elaboração Legislativa; 17 - a lei que institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; 18 - a Lei que impuser requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios ou para a sua classificação como estância de qualquer natureza”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

ao Tribunal de Justiça, ao procurador-geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição.

À Assembléia Legislativa compete, exclusivamente, a iniciativa das leis que disponham sobre a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, assim como sobre as regras de criação, organização e supressão de distritos nos municípios.

Compete, exclusivamente, ao Tribunal de Justiça a iniciativa das leis que disponham sobre: criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, dos servidores, incluindo os demais tribunais judiciários e os serviços auxiliares; organização e divisão judiciárias, bem como criação, alteração ou supressão de ofícios e cartórios judiciários.

Compete exclusivamente ao governador a iniciativa das leis que disponham sobre: criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; criação das Secretarias de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; e fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Com a Constituição de 1989, o governador perde a competência exclusiva de iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira, ou aumento da despesa pública. Permanece ainda a prerrogativa de solicitação de trâmite em regime de urgência para os projetos de iniciativa do governador. No entanto, não há a aprovação por decurso de prazo, ou seja, caso a Assembléia Legislativa não delibere em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na Ordem do Dia até que se realize sua votação.

A urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, *quorum* para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal. Além do regime de urgência<sup>36</sup>, as proposições ainda podem ser submetidas aos regimes de tramitação de prioridade<sup>37</sup> e de tramitação ordinária<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> “Art. 141. Tramitarão em regime de urgência: I - solicitação de intervenção federal no Estado; II - licença do Governador do Estado; III - intervenção nos Municípios; IV - matéria objeto de Mensagem do Poder Executivo com o prazo de 45 dias para apreciação pela Assembléia; V - vetos opostos pelo Governador; VI - matéria que o Plenário reconheça de caráter urgente: a) ante necessidade imprevista em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública; b) que vise à prorrogação de prazos legais a se findarem; c) que estabeleça a adoção ou alteração de lei que deva ser aplicada em época certa, dentro de prazo não superior a 30 dias; d) objeto de proposição que ficará inteiramente prejudicada se não for resolvida imediatamente”. (REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1970).

<sup>37</sup> “Art. 142. Tramitarão em regime de prioridade: I - Orçamento e medidas a ele complementares; II - indicação

A tramitação com prioridade dispensa as exigências regimentais, fazendo com que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência. As proposições de tramitação ordinária são os projetos em geral, não compreendidos pelas tramitações de urgência ou com prioridade.

Não obstante, a nova Constituição estadual paulista não prevê o dispositivo do Decreto-Lei, assim como não consente a incorporação do instrumento da Medida Provisória, prescrito na Constituição Federal e largamente utilizada pela Presidência da República. Por conta disso, as matérias de natureza legislativa do estado de São Paulo devem obrigatoriamente tramitar pela Assembléia, ainda que tenham origem no Poder Executivo.

Em relação à iniciativa popular, por sua vez, ela pode ser exercida pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade percentual do eleitorado do estado<sup>39</sup>, distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles. É assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as comissões pelas quais tramitar. Apenas as matérias de iniciativa exclusiva, descritas acima, não são suscetíveis de iniciativa popular.

Ademais, as questões relevantes aos destinos do estado podem ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembléia Legislativa. O Tribunal, observada a legislação federal pertinente, é o responsável por providenciar a consulta popular.

Por fim, a votação completa o turno regimental da discussão, devendo ser feita logo após o encerramento da discussão. A votação pode ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou o nominal (mediante sistema eletrônico). No primeiro caso, o presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convida os deputados a favor para permanecerem sentados e proclama o resultado manifesto dos votos. Se algum deputado tiver dúvida quanto

---

dos Conselheiros do Tribunal de Contas e seus substitutos; III - convênios e acordos; IV - convocação de Secretários de Estado; V - fixação do efetivo da Polícia Militar; VI - remuneração do Governador, do Vice-Governador e dos Deputados; VII - julgamento das contas do Governador; VIII - suspensão, no todo ou em parte, da execução de qualquer ato, deliberação ou regulamento declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário; IX - autorização ao Governador para contrair empréstimos ou fazer operações de crédito; X - denúncia contra o Governador e Secretários de Estado; XI - matéria assim reconhecida pela Mesa, ante o parecer favorável, unânime, das Comissões por onde transitarem". (REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1970).

<sup>38</sup> "Art. 143. Serão de tramitação ordinária as proposições não abrangidas pelo disposto nos artigos anteriores, bem como os projetos de codificação, ainda que de iniciativa do Governador". (REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1970).

<sup>39</sup> Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral, disponíveis no site <http://www.tse.gov.br/>, a estatística referente ao mês de junho de 2006 indica que número total de eleitores no Estado de São Paulo seja equivalente a 28.037.734.

ao resultado, pode pedir imediatamente verificação de votação, que deve ser feita pelo processo nominal através do sistema eletrônico de votos. A justificação da votação simbólica está na necessidade de proporcionar maior desenvoltura e agilidade aos trabalhos legislativos, mas a votação simbólica problematiza a confirmação do quorum de presença necessário.

Quanto ao tipo de votação, o parágrafo 2º do artigo 10<sup>40</sup> da Constituição paulista estabelecia que o voto seria público, salvo nos casos de: julgamento de Deputados ou do Governador; eleição dos membros da Mesa e de seus substitutos; aprovação prévia de Conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo Governador; deliberação sobre a destituição do Procurador-Geral de Justiça; deliberação sobre a prisão de deputado em flagrante de crime inafiançável e na autorização, ou não, para a formação de culpa. Entretanto, de acordo com a Emenda Constitucional nº. 12, de 28 de junho de 2001, o voto passa a ser exclusivamente público, sob quaisquer circunstâncias.

Portanto, diferentemente do Congresso Nacional, na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo não há a possibilidade de ocorrerem sessões secretas, por incompatibilidade com o artigo 10, da Constituição estadual.

Quanto às sanções, aprovado o projeto de lei na forma regimental, ele é enviado ao governador que, aquiescendo, o sanciona e o promulga. Decorrido o prazo em silêncio, considera-se sancionado o projeto, sendo obrigatória a sua promulgação pelo presidente da Assembléia Legislativa no prazo de dez dias. Se o governador julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, pode vetá-lo total ou parcialmente dentro de quinze dias úteis, contados da data do recebimento. Deve comunicar, dentro de quarenta e oito horas, ao presidente da Assembléia Legislativa e publicar, se em época de recesso parlamentar, o motivo do veto.

A Assembléia Legislativa delibera sobre a matéria vetada, em único turno de votação e discussão, no prazo de trinta dias de seu recebimento, considerando-se aprovada quando obtiver o voto favorável da maioria absoluta de seus membros. Esgotado tal prazo sem deliberação, o veto é incluído na Ordem do dia da sessão imediata, até sua votação final. Se o veto for rejeitado, o projeto é enviado novamente ao governador para promulgação. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo governador, o presidente da Assembléia Legislativa deve promulgá-lo.

---

<sup>40</sup> “Art. 10. § 2º. O voto será público, salvo nos seguintes casos: 1 - no julgamento de Deputados ou do Governador; 2 - na eleição dos membros da Mesa e de seus substitutos; 3 - na aprovação prévia de Conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo Governador; 4 - na deliberação sobre a destituição do Procurador-Geral de Justiça; 5 - na deliberação sobre a prisão de Deputado em flagrante de crime inafiançável e na autorização, ou não, para a formação de culpa”. (CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 1989).

Como nos lembra Clemente (2000), a derrubada dos vetos do governador tornou-se mais fácil, já que a partir de 1989 passou a ser necessário para tal apenas o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Assembléia, enquanto anteriormente eram necessários os votos de dois terços durante o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento. Caso contrário, o veto seria considerado aceito. Além disso, desapareceu o dispositivo que determinava que na apreciação do veto a Assembléia não poderia introduzir qualquer modificação no texto vetado.

### **3.3 Considerações finais do capítulo**

Neste capítulo observamos diversos mecanismos e instrumentos que definem a atividade legislativa e a organização do processo decisório na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Em relação às competências do Legislativo paulista, vimos que a nova Constituição estadual de 1989 preocupou-se em dotar a ALESP de uma grande quantidade de dispositivos de fiscalização, avaliação e controle orçamentário, contábil, financeiro, operacional e patrimonial do estado, buscando assegurar ao Poder Legislativo a responsabilidade pelo controle sobre as ações do governo, assim como fortalecer a posição do parlamento dentro das relações institucionais com os demais Poderes, e em destaque no seu relacionamento com o Poder Executivo.

Contudo, as atribuições de fiscalização, ampliadas no texto constitucional, não foram acompanhadas por uma possível regulamentação, no Regimento Interno, de um sistema decisório mais descentralizado, o que acabou gerando uma relativa neutralização dos avanços constitucionais em relação às competências legais da Assembléia (questão esta que será mais bem tratada no capítulo quatro).

Notamos que as imunidades parlamentares formais asseguram aos membros da Assembléia Legislativa liberdade de opinião, palavra e de voto, no exercício de suas funções, e os protege contra abusos e violações por parte dos outros Poderes constitucionais. Por outro lado, as restrições ao comportamento dos parlamentares, sobretudo aquelas presentes no Código de Ética e Decoro Parlamentar, visam ao cumprimento de seus deveres fundamentais, tais como a busca pela promoção dos interesses públicos e nacionais e por um mandato exercido com ética, probidade e respeito à coisa pública.

A única diferença significativa entre as prerrogativas dos deputados estaduais e a dos deputados federais é a de que os primeiros possuem livre acesso às repartições públicas, podendo diligenciar pessoalmente junto aos órgãos da administração direta e indireta; o que poderia facilitar o exercício de fiscalização e controle.

No tocante às sessões, além da organização da ordem dos trabalhos deliberativos, observamos que o voto na Assembléia Legislativa de São Paulo passa a ser exclusivamente público, sob quaisquer circunstâncias. Portanto, diferentemente do Congresso Nacional, na ALESP não há a possibilidade de ocorrerem sessões secretas. Esse é um elemento de transparência e permite um maior controle público sobre a atuação do Poder Legislativo.

No âmbito da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo inexistiu um órgão como o Colégio de Líderes da Câmara dos Deputados. Mas, ainda assim, os líderes dispõem de poderes institucionais significativos na condução dos trabalhos legislativos, representando sua respectiva bancada partidária e externando seus interesses durante o processo decisório.

No que concerne ao processo legislativo, observamos que na Constituição estadual paulista, de 1989, o governador perdeu a competência exclusiva de iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira ou aumento da despesa pública. Permaneceu somente a prerrogativa de solicitação de trâmite em regime de urgência para os projetos propostos pelo Poder Executivo.

Em contrapartida, não há a aprovação por decurso de prazo, nem a incorporação do instituto da medida provisória, prescrita na Constituição Federal e largamente utilizada pela Presidência da República. Por conta disso, as matérias legislativas do estado de São Paulo devem obrigatoriamente tramitar pela Assembléia, ainda que tenham origem no Poder Executivo.

Quanto à Mesa Diretora, notamos que seu presidente controla ou influencia diversas etapas do processo legislativo, incluindo um imenso conjunto de ações e decisões que acabam por definir o sistema decisório. Essa estrutura do Legislativo estadual paulista, ao concentrar excessivos poderes na Mesa Diretora, possibilita uma maior autonomia na atuação do presidente deste órgão interno, hipertrofiando suas competências e pesando decisivamente no sucesso do Poder Executivo sobre os trabalhos legislativos. O controle da presidência da Mesa pela maioria governista favorece o Poder Executivo, permitindo sua preponderância sobre o processo legislativo estadual.

Em resumo, na esfera de fiscalização e controle, a Assembléia Legislativa conquistou maiores poderes do que aqueles de que antes dispunha, principalmente, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado e das comissões parlamentares. No entanto, a centralização do processo

decisório acaba reduzindo a função fiscalizatória da ALESP, por meio do predomínio de alguns poucos atores na definição da pauta de trabalhos dentro do sistema decisório, inclusive aquela referente à fiscalização e controle do Executivo.

## **4 FISCALIZAÇÃO E CONTROLE NA ALESP**

A discussão neste capítulo retoma o debate teórico e a análise do conjunto de competências e atribuições da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, explicitadas nos capítulos precedentes, relacionando ambos aos dados encontrados na pesquisa empírica. A partir disto, finalmente serão expostas as conclusões deste trabalho no tocante à verificação de sua hipótese central, referente à percepção da existência de um conjunto de constrangimentos que limita o grau de efetividade das funções fiscalizatórias e de controle da ALESP.

### **4.1 Instâncias fiscalizatórias e de controle**

O novo padrão institucional de relações entre o Executivo e o Legislativo, inaugurado pelos textos constitucionais, incorporou uma grande quantidade de dispositivos de fiscalização, avaliação e controle dos órgãos públicos, assegurando ao Poder Legislativo maiores possibilidades fiscalizatórias sobre as ações do governo e, conseqüentemente, fortalecendo a posição do parlamento em suas relações institucionais com o Poder Executivo.

A Constituição do Estado de São Paulo, em sua seção destinada às “Atribuições do Poder Legislativo”, estabeleceu diversos mecanismos de fiscalização e controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta que é realizado mediante dois tipos principais de agentes, os quais são responsáveis por supervisionar a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas públicas.

O primeiro tipo refere-se ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) que é um órgão de funções exclusivamente fiscalizatórias, responsável pelo chamado controle externo. O segundo tipo está ligado ao sistema de comissões parlamentares, as quais possuem funções não só fiscalizatórias como também legislativas.

Ademais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário mantêm, de forma integrada, um sistema de controle interno com a finalidade de acompanhar a execução dos programas de

governo e dos orçamentos do Estado, verificando a legalidade e os resultados dessas ações, assim como a adequabilidade na aplicação dos recursos públicos.

Contudo, os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, devem dar ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária. O que dá mostra da importante posição deste Tribunal no tocante à fiscalização e ao controle. Além disso, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado.

Por conta disso, a seguir, analisamos mais detalhadamente o funcionamento destes dois importantes agentes no âmbito das atividades de fiscalização e controle da ALESP: o Tribunal de Contas do Estado e as comissões parlamentares fiscalizatórias. Ao final do capítulo, discutimos ainda a questão da centralização do processo decisório relacionada a tais atividades.

#### **4.1.1 Tribunal de Contas do Estado<sup>41</sup>**

O controle externo a cargo da Assembléia Legislativa é exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete de acordo com a Constituição de 1989<sup>42</sup>: apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do estado, julgar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual, além de realizar inspeções e auditoria nas unidades administrativas do Ministério Público e dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é um órgão auxiliar do Poder Legislativo paulista, no entanto, não está subordinado a este. Por conta disso, ele não é um órgão integrado à estrutura do parlamento, mas sim uma instituição autônoma que visa ao controle e à fiscalização das contas públicas. Dessa forma, suas competências, prerrogativas e decisões não podem ser alteradas pelo Poder Legislativo.

---

<sup>41</sup> Esta seção contou com a colaboração de Giseli Aparecida Giacomelli que como advogada auxiliou no entendimento do funcionamento deste órgão.

<sup>42</sup> Artigos 32 ao 36 da Seção VII, “Da Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária”, da Constituição do Estado de São Paulo (1989).

A Constituição Federal de 1988<sup>43</sup> delineou a forma básica do Tribunal de Contas da União e a estendeu aos tribunais de contas municipais, estaduais e distrital.

---

<sup>43</sup> Os principais artigos relacionados a este ponto, contidos na Constituição Federal, são os seguintes:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. § 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver. § 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. § 3º - As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei. § 4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98).

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório; IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II; V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo; VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados. § 1º - No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. § 2º - Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito. § 3º - As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo. § 4º - O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Art. 72. A Comissão mista permanente a que se refere o art. 166, §1º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários. § 1º - Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. § 2º - Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação.

Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas

Dentre os principais elementos que dão sustentação à atividade dos tribunais de contas, podemos destacar, resumidamente, os que se seguem:

- O controle da legalidade, no qual é verificada a atuação da Administração Pública em relação ao que está legalmente previsto;
- O controle da legitimidade, em que os atos administrativos são contrastados aos princípios e valores da gestão da coisa pública;
- O controle da economicidade, no qual a aplicação de dinheiro público é fiscalizada no tocante à destinação e ao repasse.
- O controle da renúncia de receitas, diante do qual são verificados a cobrança e o recebimento de valores a que a Administração tem direito.
- A função fiscalizatória, em que é avaliada a obediência aos princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas;
- A função judicante, a qual fundamenta o exame e julgamento das contas públicas, mas não possibilita o julgamento da responsabilidade do agente público (função jurisdicional, exclusiva do Poder Judiciário);
- A função consultiva, da qual é resultante a emissão de pareceres prévios sobre as contas prestadas;

---

no art. 96. § 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. § 2º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão escolhidos: I - um terço pelo Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento; II - dois terços pelo Congresso Nacional. § 3º Os Ministros do Tribunal de Contas da União terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, aplicando-se-lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98). § 4º - O auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União. Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios. Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.

- A função corretiva, a qual possibilita a fixação de prazo para adoção de medidas necessárias, em caso de irregularidade, assim como a possibilidade de sustação do ato impugnado;
- A função informativa ou de publicidade, que impõe a divulgação e comunicação dos resultados dos atos de fiscalização;
- A função de ouvidoria, que permite o recebimento, através dos responsáveis pelo controle interno, partidos políticos, entidades representativas ou por qualquer cidadão, de denúncias de irregularidades.

No tocante aos tribunais de contas estaduais, estes exercem o controle financeiro sobre a administração pública estadual, fiscalizam as contas anuais prestadas pelo governador, julgam as contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta e indireta, emitem pareceres prévios sobre as contas dos municípios de sua circunscrição, remetendo-os para as respectivas câmaras municipais, dentre outras atribuições.

Vale ressaltar aqui que o controle externo dos municípios paulistas (sendo a única exceção o município de São Paulo, que conta com um tribunal de contas próprio) é exercido pelo Poder Legislativo local (câmaras municipais), com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado que anualmente emite um parecer prévio que apenas perde sua efetividade por decisão de dois terços dos membros da respectiva câmara municipal.

Respeitando o princípio da simetria, a Constituição Federal também orientou a composição e a escolha dos membros do Tribunal de Contas paulista. Conforme o artigo 31, §1.º, da Constituição do Estado de São Paulo (correspondente ao artigo 73, §1.º, da Constituição Federal<sup>44</sup>), a composição do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo apresenta sete conselheiros, os quais são nomeados dentre os brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, que possuem reputação ilibada e idoneidade moral e que gozem de notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos, financeiros ou de administração pública. Além disso, necessitam da comprovação de mais de dez anos de exercício de função ou atividade profissional que exija os referidos conhecimentos.

---

<sup>44</sup> “Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96. § 1º - Os Ministros do Tribunal de Contas da União serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos: I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; II - idoneidade moral e reputação ilibada; III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Em relação à escolha dos conselheiros do Tribunal de Contas, a Súmula nº. 653, do Supremo Tribunal Federal, determina que dos sete conselheiros, quatro devem ser escolhidos pela Assembléia Legislativa e três pelo Governador, cabendo a este indicar um entre os auditores, outro dos membros do Ministério Público e um terceiro de sua livre escolha.

A organização interna do Tribunal de Contas estadual compreende, enquanto órgãos deliberativos, o Tribunal Pleno, a Primeira Câmara, a Segunda Câmara e o Julgador Singular, conforme estabelecido no Regimento Interno do Tribunal de Contas. Tal Regimento ainda atesta que os cargos de presidente, vice-presidente e corregedor do Tribunal são eletivos, obedecendo à escolha dos próprios conselheiros, em votação secreta. O mandato desses cargos é de um ano, sendo permitida a reeleição.

Estes são importantes cargos da arena decisória do Tribunal. O presidente exerce a direção e poder de polícia do Tribunal de Contas do Estado<sup>45</sup>, sendo suas atribuições, dentre outras, a representação do Tribunal em suas relações externas; a prestação de informações que lhe forem requisitadas pelo Poder Público; a distribuição dos processos entre os conselheiros e corpo de auditores; a suspensão do expediente do Tribunal; a imposição de penas disciplinares na forma da lei; a designação de conselheiro ou auditor para presidir a realização de auditorias extraordinárias; e a comunicação à Assembléia Legislativa paulista de decisão definitiva do Tribunal referente à ilegalidade de despesa, inclusive a sustação desta.

O corregedor, por sua vez, possui competências para acompanhar o desenvolvimento dos programas e metas governamentais e a arrecadação da receita dos Poderes Públicos sobre os quais tem jurisdição, submetendo tais propostas de acompanhamento à prévia aprovação do Tribunal Pleno. Ele é assistido por um assessor técnico-procurador e por um secretário, sendo substituído, assim como o presidente, pelo vice-presidente em suas faltas ou impedimentos<sup>46</sup>.

Em relação específica às competências do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, sua Lei Orgânica é esclarecedora no que tange aos seus elementos de fiscalização e controle referentes às atividades do estado e dos municípios de sua jurisdição<sup>47</sup>.

A respeito de sua jurisdição, cabe informar que o Diário Oficial, de 21 de agosto de 2008, anunciou que o processo de desconcentração do Tribunal alcançou dezessete unidades regionais (até então eram treze) instaladas em cidades do interior do estado de São Paulo,

---

<sup>45</sup> Artigos 24 a 28, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

<sup>46</sup> Artigos 29 e 30, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

<sup>47</sup> Lei Complementar nº. 709, de 14 de janeiro de 1993.

buscando maior efetividade nas fiscalizações municipais. São elas: Andradina, Araçatuba, Araraquara, Araras, Bauru, Campinas, Fernandópolis, Guaratinguetá, Itapeva, Marília, Presidente Prudente, Registro, Ribeirão Preto, São Joaquim da Barra, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba.

Dentre as atribuições elencadas no artigo 2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas de São Paulo<sup>48</sup>, podemos destacar algumas:

---

<sup>48</sup> Artigo 2º - Ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei, compete: I - apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado; II - apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, excetuada a do Município de São Paulo; III - julgar, no âmbito do Estado e dos Municípios, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário; IV - acompanhar a arrecadação da receita dos Poderes Públicos sobre os quais tenha jurisdição; V - apreciar, no âmbito do Estado e dos Municípios, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão; VI - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos concessórios de aposentadoria, reforma ou pensão, ressalvada melhoria posterior que não altere o fundamento legal da concessão; VII - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual; VIII - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e demais entidades referidas no inciso III deste artigo; IX - fiscalizar as aplicações em empresas de cujo capital social o Poder Público estadual ou municipal participe; X - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere; XI - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas; XII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei; XIII - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade; XIV - sustar, se não atendido nos termos do inciso anterior, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente; XV - comunicar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos; XVI - encaminhar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, conforme o caso, para sustação, os contratos em que se tenha verificado ilegalidade; XVII - julgar convênios, aplicação de auxílios, subvenções ou contribuições concedidos pelo Estado e pelos Municípios a entidades particulares de caráter assistencial ou que exerçam atividades de relevante interesse público; XVIII - julgar renúncia de receitas, contratos, ajustes, acordos e atos jurídicos congêneres; XIX - julgar as contas, relativas à aplicação pelos municípios, dos recursos recebidos do Estado ou por seu intermédio, independentemente da competência estabelecida no inciso II deste artigo; XX - autorizar a liberação de fiança ou caução, ou dos bens dados em garantia, do responsável por bens e valores públicos; XXI - verificar o ato que libere, restitua ou substitua caução ou fiança dada em garantia da execução de contrato ou ato jurídico congênere; XXII - decidir os recursos interpostos contra as suas decisões e os pedidos de revisão e rescisão; XXIII - expedir atos e instruções normativas, sobre matéria de suas atribuições e sobre a organização de processos que lhe devam ser submetidos, obrigando a seu cumprimento, sob pena de responsabilidade; XXIV - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato; XXV - decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno; XXVI - expedir instruções gerais ou especiais, relativas à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, exercida através do controle externo; XXVII - representar ao Poder competente do Estado ou de Município sobre irregularidade ou abuso verificado em atividade contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e nos processos de tomada de contas; XXVIII - emitir parecer conclusivo, no prazo de 30 (trinta) dias, por solicitação de comissão técnica ou de inquérito da Assembléia Legislativa, em obediência ao disposto do artigo 34, § 1º da Constituição

- Apreciar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo governador;
- Apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos municípios, excetuada a do município de São Paulo;
- Julgar, no âmbito estadual e municipal, as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, aplicando aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei;
- Comunicar à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal competente tais irregularidades verificadas nas contas ou na gestão pública.

As contas apresentadas pelo governador abrangem a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público e do próprio Tribunal de Contas. O governador encaminha o balanço das contas, peças acessórias e relatório circunstanciado da Secretaria da Fazenda à Assembléia Legislativa e, concomitantemente, ao Tribunal de Contas do Estado, o qual possui competência para a emissão de parecer prévio sobre as contas do governador.

O parecer prévio do Tribunal de Contas elaborado em sessenta dias após o recebimento das contas, consiste em um documento contendo uma apreciação geral e fundamentada sobre o exercício financeiro e a execução do orçamento, apontando eventuais irregularidades ou recomendações.

O TCE emite pareceres sobre o julgamento das contas que podem ser regulares (aprovados), regulares com ressalva (quando houve improbidade ou faltas, mas sem prejuízo ao erário) e, finalmente, irregulares<sup>49</sup>. Neste último caso, o Tribunal pode aplicar multas e sanções ao responsável, mas na prática cabe ao Ministério Público levar adiante o processo legal.

---

do Estado; e XXIX - aplicar aos ordenadores de despesa, aos gestores e aos responsáveis por bens e valores públicos as multas e demais sanções previstas nesta lei.

<sup>49</sup> As contas são julgadas irregulares quando comprovada a ocorrência de omissão no dever de prestar contas; infração à norma legal ou regulamentar; dano ao erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou anti-econômico; desfalque, desvio de bens e valores públicos; ou reincidência no descumprimento de determinação feita em processo de tomada ou prestação de contas.

Na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, o presidente da Mesa Diretora comunica o recebimento das contas do governador ao Tribunal de Contas, publica o balanço geral e já encaminha o processo à Comissão de Finanças e Orçamento. No entanto, tal comissão aguarda o parecer prévio do Tribunal de Contas.

Após a conclusão deste parecer e o envio à ALESP, o presidente da Assembléia providencia sua publicação e o seu encaminhamento à Comissão de Finanças e Orçamento, a qual tem o prazo de 30 dias para emitir o seu parecer, ouvida a Comissão de Fiscalização e Controle. A conclusão do parecer dá origem a um projeto de decreto legislativo, o qual é incluído na ordem do dia, independentemente da pauta (veremos a atuação destas comissões na próxima seção).

Assim, o parecer prévio sobre a prestação de contas anual do chefe do Poder Executivo estadual, emitido pelo Tribunal de Contas, não possui caráter vinculativo, mesmo se tratando de um estudo técnico. O parecer prévio do Tribunal é submetido ao exame do Poder Legislativo e é este quem toma a decisão final sobre a apreciação das contas do governador. Inclusive os pareceres prévios que tratam das contas municipais também não são vinculativos e requerem aprovação das câmaras municipais. Portanto, a função do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é opinativa em relação à prestação de contas do governador, atuando como órgão auxiliar do parlamento, apesar de ser autônomo.

Além disso, o Tribunal de Contas deve encaminhar periodicamente à ALESP relatório de suas próprias atividades.

A respeito do que discutimos há pouco, merecem ser destacadas duas questões que problematizam a relação do Tribunal de Contas do Estado com a ALESP.

Primeiramente, ainda que a escolha de parte dos Conselheiros que compõem o Tribunal seja feita mediante a indicação da Assembléia (possibilidade incorporada pelo novo texto constitucional), os nomes indicados tendem a ser próximos à vontade do governador, já que o posto-chave do parlamento, a saber, o da presidência da Mesa Diretora, tem sido ocupado por parlamentares da base governista (ABRUCIO, 1998).

Aliás, Abrucio, Teixeira e Costa (2001) entendem que “a prerrogativa do governador de escolher conselheiros é incompatível com a idéia de divisão e controle mútuo entre os poderes” (p. 223), já que a influência do governador sobre os responsáveis pela tomada de suas próprias contas pode levar a uma decisão parcial.

A outra questão refere-se à prerrogativa do Tribunal de Contas estadual poder encaminhar diretamente as suas decisões ao Ministério Público e a de poder sustar contratos tidos como irregulares, caso a ALESP não o faça. Assim, esse órgão auxiliar da Assembléia

Legislativa, muitas vezes, não necessita da autorização da Casa para efetivação de suas decisões, podendo eventualmente até contrariar uma decisão daquela .

A respeito do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Clemente (2000) problematiza, afirmando que:

[...] o próprio sistema decisório da Assembléia impede que a sua indicação para Conselheiros do Tribunal de Contas (competência conquistada em 1989) recaia sobre alguém que não pudesse contar com a aprovação do Governador, neutralizando mais uma de suas atribuições. Além disso, o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de mandar sustar um contrato caso a Assembléia não o faça, bem como a de encaminhar as suas decisões ao Ministério Público diretamente. Desta maneira, apesar de órgão auxiliar do legislativo, o Tribunal de Contas não necessita da Assembléia para a implementação de suas decisões, podendo atuar independentemente, e apenas mandar uma cópia de suas decisões para a Assembléia. (CLEMENTE, 2000, p. 175-176).

Se por um lado, esta situação pode significar uma subjugação da representatividade dos deputados estaduais e da Assembléia, por outro, em um quadro de ineficiência e excessiva predominância dos interesses políticos individualistas sobre a fiscalização de elementos técnico-administrativos, a autonomia aparentemente perversa do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo pode dar espaço à possibilidade de implementação de medidas cabíveis quando há a constatação de irregularidades no gerenciamento dos recursos públicos, ainda que o parlamento não o faça. Mas de qualquer forma, essa situação institucional pode gerar cenários de tensão entre as duas instâncias de fiscalização.

#### **4.1.2 Comissões fiscalizatórias**

O segundo tipo de agente de fiscalização, a comissão parlamentar, pode assumir diferentes formatos institucionais, tais como o de caráter permanente ou temporário, como dito anteriormente. As comissões permanentes apresentam um caráter técnico-legislativo ou especializado que integra a estrutura institucional, tendo por finalidade apreciar as proposições ou assuntos submetidos ao seu exame e deliberar sobre eles. Já as comissões temporárias são criadas para apreciar um assunto determinado, extinguindo-se ao término da legislatura ou, antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.

Nas Assembléias Legislativas brasileiras, a fiscalização e o controle sobre o Poder Executivo estadual geralmente apresentam uma ou duas comissões permanentes voltadas para tais funções, ainda que as nomenclaturas não sejam uniformes.

No quadro abaixo, há uma separação entre as comissões permanentes de acordo com as atividades de fiscalização da execução orçamentária, tomadas de contas do governador e de fiscalização da administração direta e indireta.

**Quadro 3. Comissões fiscalizadoras nas Assembléias Legislativas brasileiras<sup>50</sup>**

<b>Atividades Estados</b>	<b>Fiscalização da Execução Orçamentária</b>	<b>Tomada de Contas do Governador do Estado</b>	<b>Fiscalização da Administração Direta e Indireta</b>
<b>AC</b>	Comissão de Orçamento e Finanças	Comissão de Orçamento e Finanças	Comissão de Orçamento e Finanças
<b>AL</b>	*	*	*
<b>AM</b>	Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação	Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação	Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação
<b>AP</b>	Comissão de Finanças, Economia, Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Finanças, Economia, Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Finanças, Economia, Fiscalização Financeira e Orçamentária
<b>BA</b>	Comissão de Finanças e Orçamento	Comissão de Finanças e Orçamento	Comissão de Fiscalização e Controle
<b>CE</b>	Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação	Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação	Comissão de Fiscalização e Controle
<b>ES</b>	Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas	Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas	Comissão de Finanças, Economia, Orçamento, Fiscalização, Controle e Tomada de Contas
<b>GO</b>	Comissão de Finanças e Orçamento	Comissão de Finanças e Orçamento	Comissão de Finanças e Orçamento
<b>MA</b>	Comissão de Orçamento, Finanças e Fiscalização	Comissão de Orçamento, Finanças e Fiscalização	Comissão de Orçamento, Finanças e Fiscalização
<b>MT</b>	*	*	*
<b>MS</b>	Comissão de	Comissão de	Comissão de

<sup>50</sup> Os dados contidos no Quadro 3 têm origem na pesquisa regimental das Assembléias Legislativas.

	Acompanhamento da Execução Orçamentária	Acompanhamento da Execução Orçamentária	Finanças e Orçamento
<b>MG</b>	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
<b>PA</b>	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária
<b>PB</b>	Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária	Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária	Comissão de Acompanhamento e Controle da Execução Orçamentária
<b>PR</b>	Comissão de Orçamento	Comissão de Tomada de Contas	Comissão de Fiscalização da Assembléia Legislativa e Assuntos Municipais
<b>PE</b>	Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação	Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação	Comissão de Finanças, Orçamento e Tributação
<b>PI</b>	*	*	*
<b>RJ</b>	Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle	Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle	Comissão de Orçamento, Finanças, Fiscalização Financeira e Controle
<b>RN</b>	Comissão de Finanças e Fiscalização	Comissão de Finanças e Fiscalização	Comissão de Finanças e Fiscalização
<b>RS</b>	Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle	Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle	Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle
<b>RO</b>	Comissão de Finanças, Economia, Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Finanças, Economia, Fiscalização Financeira e Orçamentária	Comissão de Finanças, Economia, Fiscalização Financeira e Orçamentária
<b>RR</b>	Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle	Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle	Comissão de Finanças, Orçamento, Fiscalização e Controle
<b>SC</b>	Comissão de	Comissão de	Comissão de

	Finanças e Tributação	Finanças e Tributação	Finanças e Tributação
<b>SP</b>	Comissão de Finanças e Orçamento	Comissão de Fiscalização e Controle	Comissão de Fiscalização e Controle
<b>SE</b>	Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Tributação	Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Tributação	Comissão de Economia, Finanças, Orçamento e Tributação
<b>TO</b>	Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle	Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle	Comissão de Finanças, Tributação, Fiscalização e Controle

\* Regimento não encontrado

Dentre as comissões permanentes da Assembléia Legislativa de São Paulo, as de incumbência especificamente fiscalizatória são a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) e a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC). Esta última, que teve sua criação determinada excepcionalmente por uma lei estadual<sup>51</sup>, possui a competência para fiscalizar os atos da administração direta ou indireta do Estado, em especial para verificar a regularidade e eficiência dos seus órgãos no cumprimento dos objetivos institucionais, assim como opinar sobre proposições relativas à tomada de contas do governador e à comunicação do Tribunal de Contas sobre ilegalidade de despesa decorrente de contrato<sup>52</sup>.

A Lei 4595, de 1985, estabelece que a Comissão de Fiscalização e Controle fiscaliza o Poder Executivo, abrangendo os atos de gestão da administração centralizada e da indireta, estando esta última compreendida nas autarquias, nas sociedades de economia mista, nas fundações e nas empresas públicas.

O quadro 4, a seguir, apresenta a relação de autarquias, empresas e fundações que devem enviar documentação à CFC.

**Quadro 4. Autarquias, Empresas e Fundações que devem enviar documentação à Comissão de Fiscalização e Controle, de acordo com a lei 4595/1985<sup>53</sup>**

<b>AUTARQUIAS</b>
ADAESP (Agência de Defesa Agropecuária do Estado de São Paulo)

<sup>51</sup> Lei 4.595, de 1985.

<sup>52</sup> Artigo 31, § 19, do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

<sup>53</sup> Informações e dados prestados em 26 e 27 de fevereiro de 2007 por agentes técnicos, juntos à Comissão de Fiscalização e Controle, Comissão de Finanças e Orçamento e Divisão de Apoio Técnico.

AGEM (Agência Metropolitana da Baixada Santista)
AGEMCAMP (Agência Metropolitana de Campinas)
ARTESP (Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo)
CBPM (Caixa Beneficente da Polícia Militar do Estado)
CEETPS (Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza)
CSPE (Comissão de Serviços Públicos de Energia)
DAESP (Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo)
DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica)
DER (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo)
FAENQUIL (Faculdade de Engenharia Química de Lorena)
FAMEMA (Faculdade de Medicina de Marília)
FAMERP (Faculdade de Medicina de São José do Rio Preto)
Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo
Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo
IAMSPE (Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual)
IMESC (Instituto de Medicina Social e de Criminologia)
IPEM (Instituto de Pesos e Medidas do Estado de São Paulo)
IPEN (Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares)
IPESP (Instituto de Previdência do Estado de São Paulo)
SUCEN (Superintendência de Controle de Endemias)
SUTACO (Superintendência do Trabalho Artesanal nas Comunidades)
UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas)
UNESP (Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho”)
USP (Universidade de São Paulo)
<b>SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA</b>
Banco Nossa Caixa S/A
Nossa Caixa S/A – Administradora de Cartões de Crédito (Subsidiária Integral do Banco Nossa Caixa S/A)
Nossa Caixa S/A – Capitalização (Subsidiária Integral do Banco Nossa Caixa S/A)
CESP (Companhia Energética de São Paulo)
CETESB (Companhia de Tecnologia e Saneamento Ambiental)
CODASP (Companhia de Desenvolvimento Agrícola de São Paulo)
CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo)
METRO (Companhia do Metropolitano de São Paulo)
CPOS (Companhia Paulista de Obras e Serviços)
CPP (Companhia Paulista de Parcerias)
CPTM (Companhia Paulista de Trens e Serviços Metropolitanos)
PRODESP (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo)
SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo)
COSESP (Companhia de Seguros do Estado de São Paulo)
CTEEP (Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista)
DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S/A)
EMAE (Empresa Metropolitana de Águas e Energia S/A)
EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A)
EMPLASA ( Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A)

IMESP (Imprensa Oficial do Estado S/A)
IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo S/A)
<b>FUNDAÇÕES</b>
FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo)
CERET (Fundação Centro Educativo, Recreativo e esportivo do Trabalhador)
Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo
FUNDAP (Fundação do Desenvolvimento Administrativo)
FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação)
FEDEM (Fundação Estadual do Bem Estar do Menor)
ITESP (Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”)
Fundação Memorial da América Latina
Fundação Oncocentro de São Paulo
Fundação Padre Anchieta – Centro Paulista de Rádio e TV Educativa
Fundação Parque Zoológico de São Paulo
CEPAM (Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal)
FUNAP (Fundação Professor Doutor Manoel Pedro Pimentel)
Fundação Pró-Sangue – Hemocentro de São Paulo
PROCON (Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor)
FURP (Fundação para o Remédio Popular)
SEADE (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados)

No caso específico das empresas públicas, por exemplo, estas devem encaminhar à Comissão de Fiscalização e Controle diversos documentos e informações, dentre os quais estão:

- Relatório da administração sobre os negócios sociais e os principais fatos administrativos do exercício social terminado;
- Cópia das demonstrações financeiras acompanhadas do respectivo parecer dos auditores independentes, se for o caso;
- Políticas e diretrizes, notadamente programas de investimento e a forma de captação de recursos para sua consecução; seus projetos de expansão, de modernização e de diversificação, inclusive a criação de subsidiárias, informações sobre o grau de endividamento da empresa e sobre sua estrutura patrimonial; informações sobre suas políticas de pessoal, salarial e de distribuição de resultados; suas políticas de preços e tarifas; suas políticas de importação e exportação; seus projetos de associação com outras empresas, nacionais e estrangeiras; informações sobre aquisição, desenvolvimento e transferência de tecnologia, bem como outras informações que venham a ser solicitadas;

- Composição do capital social, indicando as espécies, classes e quantidades das ações, o capital subscrito e o integralizado por espécie e classe de ações, discriminando o valor nominal, se for o caso;
- Distribuição do capital social, discriminando os acionistas detentores de mais de 5% das ações da companhia ou mais de 5 % com direito ao voto;
- Indicação do nome dos administradores, suas funções, prazo do mandato, remuneração e participação nos lucros.

Além disso, para o cumprimento de suas atribuições a Comissão de Fiscalização e Controle pode, dentre outras coisas:

- Solicitar a convocação de Secretários de Estado e dirigentes de entidade da Administração Indireta;
- Solicitar, por escrito, informações à administração direta e à indireta sobre matéria sujeita à fiscalização;
- Requisitar documentos públicos necessários à elucidação do fato, objeto da fiscalização;
- Providenciar a realização de perícias e diligências.

A Comissão de Fiscalização e Controle analisa as contas da administração indireta, que lhe são enviadas diretamente, na forma de processos, e que recebem um registro geral legislativo (RGL) específico. Também analisa processos (como RGLs) das contas do Governador e do Tribunal de Contas do Estado, e os contratos irregulares, que são enviados através da Comissão de Finanças e Orçamento que, por sua vez, os recebeu do Tribunal de Contas do Estado.

O parecer do Tribunal de Contas do Estado, em geral, é estruturado em três partes: histórico, justificativa e conclusão. Nestes processos também devem constar o exercício orçamentário anual e a proposta orçamentária do ano seguinte.

Aqui, ressalta-se que a Comissão de Fiscalização e Controle é apenas “ouvida” sobre as contas do governador e os contratos irregulares, os quais se transformam em projetos de decretos legislativos (PDLs), o que geralmente é interpretado como a possibilidade da Comissão apenas se declarar favorável ou contrária aos processos.

Em relação aos processos da administração indireta<sup>54</sup>, na ampla maioria dos relatórios produzidos pelos relatores da CFC predomina a prática de se fazer um “relatório chapado”<sup>55</sup>,

---

<sup>54</sup> Informações e dados prestados em 26 e 27 de fevereiro de 2007 por agentes técnicos, juntos à Comissão de Fiscalização e Controle, Comissão de Finanças e Orçamento e Divisão de Apoio Técnico.

ou seja, um parecer padronizado, que apenas verifica se foram enviados todos os documentos necessários, sem analisá-los de fato. Em alguns casos, essa rotina operacional é rompida quando o deputado realiza de fato uma análise em profundidade dos documentos, gerando um relatório diferente do usual. Portanto, em geral, a leitura dos pareceres da citada comissão indica que os deputados restringem-se a verificar se os documentos apresentados – as prestações de contas – seguem as exigências formais, mas não há uma discussão sobre o mérito desses gastos, seus resultados ou como foram efetuados

Em 2003, o então presidente da Comissão de Fiscalização e Controle, deputado Ítalo Cardoso (PT) já questionava o modo como esta instância exercia o papel fiscalizador, em particular a atuação dos deputados integrantes dos partidos de sustentação do Governo estadual que colaborariam pouco com a função de fiscalização (ALESP, 15/12/2003).

No final de 2004, quando os membros da CFC aprovaram as contas do Executivo referentes ao exercício de 2003, o deputado Ítalo Cardoso (PT) relator da matéria sugeriu que a Comissão rejeitasse as contas do então governador Geraldo Alckmin, argumentando que estas descumpriam as determinações elaboradas no Orçamento para 2003, como no caso dos investimentos na área da segurança pública que ficaram aquém dos consignados ou na saúde em que apenas 60% dos programas previstos no orçamento foram cumpridos (ALESP, 29/12/2004).

Verificamos que este tipo de questionamento acaba não resultando numa ação efetiva, seja porque a base governista possui maioria e aprova a prestação de contas apesar do parecer contrário, seja porque não aprova a convocação de representantes do Poder Executivo para prestar esclarecimentos ou mesmo quando estes são chamados à Assembléia não há continuidade nos trabalhos de investigação.

De acordo com as informações coletadas na pesquisa, portanto, verificamos que a aprovação das contas feitas pela ALESP por meio da Comissão de Fiscalização e Controle ocorre antes de receber o parecer do Tribunal de Contas e, como apontamos anteriormente, centra-se primordialmente na adequação dos documentos às regras estabelecidas, isto é, se eles contêm as informações exigidas.

Quem acaba analisando o conteúdo dessa prestação de contas de forma mais pormenorizada é o Tribunal de Contas que verifica a execução contábil e sua adequação aos

---

<sup>55</sup> A título de exemplo, um modelo simplificado de um relatório “chapado” contém as seguintes diretrizes: “[...] o processo contém os documentos e informações [...] as exigências são preenchidas [...] conclui-se que a “Empresa X” se ateu à competência a ela atribuída [...] a Comissão de Fiscalização e Controle toma conhecimento [...] permanecendo no aguardo do Tribunal de Contas do Estado [...]”.

programas de trabalho e cumprimento de metas. Sua preocupação, portanto, foca-se majoritariamente nos gastos públicos.

Outro aspecto importante que deve ser mencionado é referente ao tempo que o Tribunal leva para auditar a prestação de contas. No primeiro semestre de 2005, a CFC aprovou pareceres sobre documentos que ainda aguardavam o relatório do Tribunal de Contas do Estado sobre os exercícios de 2002, 2003 e proposta orçamentária de 2004 da CESP, da Fundação Memorial da América Latina, do Banco Nossa Caixa S/A e da Fundação Florestal (ALESP, 06/01/2006).

Além disso, está o problema de como essas informações ou pareceres do Tribunal são tratados na ALESP. O caminho formal é que uma vez recebidos os processos do Tribunal de Contas do Estado, cabe ao presidente da Assembléia encaminhá-los para a Comissão de Finanças e Orçamento, que os transforma em um PDL e o repassa para análise da Comissão de Fiscalização e Controle. Esta última está encarregada de emitir um parecer para, finalmente, ser submetido à deliberação do plenário da Assembléia.

Como apontamos anteriormente, as maiorias da base governista nas diferentes instâncias de controle limitam esse processo de análise. Mesmo quando a CFO ou a CFC são presididas por deputados membros da oposição, a base aliada consegue assegurar a preponderância dos interesses do governo, como no caso do escândalo da Alstom<sup>56</sup>.

Em meados de 2008, a imprensa brasileira deu destaque à denúncia de que a empresa francesa Alstom pagaria propinas para conseguir contratos irregulares. De acordo com o líder da Bancada do PT, deputado Roberto Felício, a ALESP teria engavetado no mínimo seis contratos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas entre o governo do Estado de São Paulo e a citada empresa – entre três mil contratos julgados irregulares pelo Tribunal de Contas do Estado e engavetados pela Assembléia – e que somariam um montante de mais de R\$ 1,3 bilhão (ALESP, 21/05/2008).

Segundo o deputado, o engavetamento ocorreu porque esses contratos apreciados em processos (PDLs) devem ser apreciados pelo plenário para, em casos de irregularidades, ser encaminhados para investigação do Ministério Público Estadual, mas o presidente da Assembléia não os submeteu à votação por ser membro da base aliada do governo. Essa ação da Mesa Diretora não foi questionada pelos membros da Assembléia, apesar dos pareceres do

---

<sup>56</sup> As polícias da França e Suíça investigam a suspeita da Alstom ter pago propinas para ganhar licitações em 96 contratos firmados entre 1993 e 2003, que somam R\$ 7,2 bilhões. Os contratos são com as empresas Metrô, CESP, Força e Luz, CPTM, CTEEP, Dersa, Eletropaulo, Emae, Prodesp e Sabesp (ALESP, 21/05/2008).

Tribunal de Contas apontarem problemas nos contratos e licitações que envolvem desde questões técnicas até indícios de favorecimento em licitações e superfaturamento.

As lideranças do PT tentaram obter as assinaturas para um pedido de CPI para investigar o caso, mas novamente o governo Serra mobilizou a base aliada que decidiu não apoiar o requerimento para a abertura da Comissão de Inquérito. Não havendo, portanto, uma fiscalização de uma denúncia apontada inclusive pelo Tribunal de Contas do Estado.

Embora existam os mecanismos institucionais e a Assembléia tenha assegurada constitucionalmente a prerrogativa de realizar o controle e a fiscalização do governo estadual, verificamos que a prática não corresponde ao funcionamento esperado. A lógica do jogo político inviabiliza e distorce as regras formais, impedindo que se desenvolva um sistema político mais transparente e com maior nível de *accountability*.

Essa constatação não é nova. Dentro da própria Assembléia aparecem de tempos em tempos discussões sobre essa questão, apontando como parte da solução a necessidade de adequar o funcionamento da Comissão de Fiscalização e Controle. A partir de 1992 houve uma série de propostas e projetos voltados para a ampliação do escopo de ação da Comissão, o que aponta para certa incoerência, pois ao invés de buscar consolidar os mecanismos e instrumentos existentes, as discussões voltam-se para uma ampliação do papel da Comissão, o que levaria a uma maior complexidade e, provavelmente, aumentaria ainda mais a sua ineficácia.

A ampliação das atribuições tem relação direta com a carência organizacional vivida hoje pela CFC: o volume de informações recebidas pela Comissão requer a existência de uma assessoria técnica numerosa e adequadamente preparada. Hoje a CFC conta com uma assessoria qualificada, mas muito restrita, o que limita a possibilidade de realizar um trabalho de análise mais aprofundado. Além da questão do volume de documentos, não há uma padronização nas informações recebidas, o que neutraliza a capacidade de controle, especialmente o controle de resultados.

O Projeto de Lei 537, de 2000, da deputada Mariângela Duarte (PT), estava voltado justamente para essa questão da padronização das informações. O referido projeto propunha a adequação do mecanismo de produção e trâmite de informações visando ao aprimoramento do sistema de fiscalização financeira e orçamentária do Estado.

Segundo a deputada Mariângela “As inúmeras denúncias envolvendo desvios de verbas, em todos os níveis do governo e, principalmente, os diversos casos em que foram destinados recursos às obras nas quais foram constatadas irregularidades, confirmaram a

necessidade de uma normatização mais eficaz sobre o acompanhamento das ações de governo” (ALESP, 16/10/2000).

Dentre as alterações previstas pelo projeto estava a possibilidade da CFC determinar ao Tribunal de Contas a realização de auditoria especial, em órgãos ou unidades orçamentárias e gestoras da administração direta e indireta, como também que o Tribunal encaminhasse semestralmente à Comissão de Fiscalização e Controle informações físico-financeiras daqueles contratos cuja auditoria apontasse algum tipo de irregularidade ou dificuldade grave na execução do objeto do contrato.

Essa maior proximidade com o Tribunal de Contas é defendida pelos parlamentares membros da Comissão (da atual e anteriores legislaturas), indicando uma preocupação de fazer com que o Tribunal exerça de fato o papel de instância de apoio à Assembléia Legislativa no que se refere à questão da fiscalização. No entanto, como vimos, a prática é diferente do discurso. Em geral, os pareceres do Tribunal que desaprovam as contas do governo são regularmente ignorados pela Assembléia, mesmo quando o parecer produzido pela Comissão de Fiscalização e Controle também as desaprova.

A prestação de contas do governador Alckmin referentes ao exercício de 2002 foram reprovadas pelo Tribunal de Contas do Estado, que apontou a existência de um saldo de R\$ 209 milhões acumulados dos recursos do Fundef – referente ao período 1998 a 2002 – e nos documentos apresentados pelo governo não havia informações sobre o início de nenhuma obra na área da habitação<sup>57</sup>, levantando a dúvida de como haviam sido gastos os recursos de 1% do ICMS, previstos em lei, e da loteria da habitação (ALESP, 16/12/2003).

O relatório do Tribunal também indicava que houve improbidade administrativa por parte do Executivo que não buscou receber as *royalties* decorrentes da exploração de gás e petróleo da bacia de Santos, nem se empenhou na cobrança da dívida ativa e apresentou falta de transparência sobre os gastos com publicidade e propaganda institucional. É importante assinalar que em 2002, o Governo do Estado conseguiu superávit primário, porém superou em 15% as metas previstas para a dívida pública que atingiu um valor próximo ao da própria arrecadação anual, R\$ 53 bilhões.

O relator da CFC, deputado Sebastião Almeida (PT), seguiu o parecer do Tribunal de Contas do Estado, mas este foi ignorado e a prestação de contas aprovada na Comissão por sete votos a dois (sete da base governista e dois da oposição).

---

<sup>57</sup> Em 2000 a Comissão de Fiscalização e Controle já havia apontado irregularidades na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), baseada em denúncias de irregularidades e superfaturamentos em alguns dos projetos habitacionais. Apesar das convocações para esclarecimentos de dirigentes da CDHU e os indícios de irregularidades, o processo de investigação foi arquivado.

Outro problema a ser superado pela Comissão de Fiscalização e Controle é a falta de prestígio que esta possui dentro da ALESP. Há uma preocupação por parte dos partidos políticos de ocupar as vagas e presidência daquelas comissões consideradas mais importantes – a de Constituição e Justiça e a de Finanças e Orçamento. Por conta disso, “geralmente, as presidências dessas comissões [CCJ e CFO] são ocupadas por deputados governistas” (ABRUCIO, TEIXEIRA e COSTA, 2001, p. 224).

O prestígio dessas comissões decorre de sua função dentro da estrutura da Assembléia, pois obrigatoriamente todas as matérias e projetos analisados na ALESP devem passar por elas, o que lhes garante maior poder de barganha e negociação, especialmente junto ao governo estadual. O jogo político está centrado nestas comissões, por isso mesmo o governo paulista preocupa-se sempre em colocar na presidência dessas comissões deputados da sua base de sustentação ou então ter uma maioria entre seus membros.

Em 2003, o PT era o maior partido na Assembléia Legislativa de São Paulo o que lhe garantia segundo a regra vigente, presidir uma das duas comissões mais importantes. No entanto, de acordo com o depoimento do Deputado Ítalo Cardoso (PT), a composição da base de apoio do governo na Assembléia garantiu ao PSDB a presidência de ambas as comissões.

A estratégia da oposição foi então assumir a presidência da Comissão de Fiscalização e Controle como forma de fortalecer sua posição dentro da Assembléia, no entanto a composição da mesma segue o princípio da proporcionalidade dos partidos com representação na ALESP, o que garante uma maioria para os partidos governistas.

Desta forma, desenvolveu-se uma tensão entre a direção da comissão que buscou durante o seu mandato intensificar os trabalhos de fiscalização e os representantes governistas que teriam se empenhado numa atuação mais discreta por parte da CFC. De acordo com o Deputado Cardoso, “[...] a fiscalização de supostas irregularidades foi dificultada pelos membros da comissão que são pró-governo” (ALESP, 11/07/2003).

Esta constatação corrobora a reprodução na esfera estadual da mesma lógica encontrada no plano federal: a preponderância do Poder Executivo, como resultado da existência de regras decisórias que levam à centralização do poder no governo e dificultam o controle – enquanto *accountability* – na relação entre os poderes.

Segundo o Deputado Roberto Massafera (PSDB), o poder legislativo estadual encontra-se “achatado” pelo Executivo estadual e pelo legislativo federal, o que leva a um questionamento sobre o papel e a função da Assembléia e de seus membros, que resultou na criação da Comissão de Prerrogativas Parlamentares. Uma redefinição do papel da ALESP e da lógica de relacionamento com o governo estadual seria um passo importante para viabilizar

um real controle e fiscalização por parte do legislativo paulista em relação ao Executivo, mas isso exigirá a defesa de uma autonomia que não transpareceu em nenhum momento em nossa pesquisa, a não ser por parte da oposição.

Outra comissão permanente importante direta e indiretamente à fiscalização e controle é a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO).

A Comissão de Finanças e Orçamento é responsável por avaliar as proposições que podem onerar o orçamento público. A CFO emite parecer sobre tais proposições, o qual é encaminhado à votação em plenário. Além disso, a CFO é, ao lado da Comissão de Fiscalização e Controle, um órgão importante para a análise da prestação de contas do Poder Executivo.

Em princípio, as duas comissões deveriam operar em parceria e de forma complementar. Na prática o que ocorre é uma sobreposição de tarefas que na visão de alguns deputados dificulta os trabalhos da Assembléia. Um desses óbices é definir quem deve levar adiante os trabalhos de questionamento e investigação nos casos de irregularidade.

Em 2003, a ALESP investigou o caso da anistia fiscal concedida à rede de *fast-food* McDonald's<sup>58</sup>. Nessa ocasião houve um embate entre os membros da base governista e os deputados da oposição a respeito de divergências sobre aspectos regimentais e sobre o caráter da convocação, levantando dúvidas em relação a quem teria a atribuição de convocar os responsáveis para prestarem depoimentos. Isto porque a Comissão de Fiscalização era presidida pelo deputado Ítalo Cardoso (PT), enquanto a Comissão da de Finanças e Orçamento, era comandada pelo deputado Luiz Gonzaga Vieira (PSDB). A solução para o impasse foi proposta pelo deputado Arnaldo Jardim (PPS) de realizar reunião conjunta (ALESP, 21/05/2003).

Pensando nesse problema, o deputado Rodolfo Costa e Silva (PSDB) propôs em 2005 – quando era presidente da CFC – a redefinição das atribuições das duas comissões (ALESP, 28/07/2005), mas essa discussão não foi adiante.

Um exemplo da problemática que envolve as atividades de fiscalização e controle da Comissão de Finanças e Orçamento é o caso em que a soma de mais de mil e duzentos processos (provenientes de contratos irregulares) estava parada na Comissão no ano de 2001. Isso ocorreu porque o Regimento Interno não permite o arquivamento de processos e o presidente da ALESP não designou relatores especiais para tais processos. Os relatores

---

<sup>58</sup> Em 1998, a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo concedeu anistia fiscal de ICMS no valor de R\$ 126 milhões à RESTCO Comércio de Alimentos Ltda., detentora no Brasil da marca McDonald's. (ALESP, 29/05/2003).

especiais devem ser nomeados após trinta dias, caso a Comissão não tenha se pronunciado sobre os contratos irregulares, ainda que tivesse sido comunicada. Para as contas do governador, não cabe relator especial.

Importante notar que grande parte desses processos parados referia-se a contratos já exauridos. Além disso, mesmo que a Comissão de Finanças e Orçamento decidisse pelo encaminhamento desses contratos irregulares ao Ministério Público, seria uma ação duplicada, pois já tinha sido feita pelo Tribunal de Contas do Estado. Mesmo assim, o Ministério Público e a imprensa pressionaram a CFO a emitir os pareceres.

Vale lembrar ainda que mais de quinhentos contratos referiam-se ao CDHU, e outra grande parcela ao DER. Abaixo a relação desses contratos irregulares que ficaram parados, referidos às respectivas instituições.

**Quadro 5. Contratos irregulares listados pela Comissão de Finanças e Orçamento em 2001<sup>59</sup>**

<b>Órgão público contratante</b>	<b>Número de contratos irregulares</b>
Administração do Corpo de Bombeiros	03
BANESPA (Banco do Estado de São Paulo)	02
CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo)	515
CEETPS (Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza)	01
CEPAM (Coordenadoria de Articulação e Planejamento Regional da Secretaria de Economia e Planejamento)	01
CESP (Companhia Energética de São Paulo)	24
CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental)	01
CODASP (Companhia do Desenvolvimento Agrícola de São Paulo)	04
COMGÁS (Companhia de Gás de São Paulo)	01
Coordenadoria de Saúde da Região Metropolitana da Grande São Paulo	04
COSESP (Companhia de Seguros do Estado de São Paulo)	08
CPOS (Companhia Paulista de Obras e Serviços)	03
CPTM (Companhia de Trens Metropolitanos)	08
D.A.E.E. (Departamento de Águas e Energia Elétrica)	01
DAESP (Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo)	02
Delegacia de Ensino de Carapicuíba	01
Delegacia de Ensino de Bauru	01
Delegacia Geral de Polícia Civil de São Paulo	01
Delegacia Regional de Polícia	01
Delegacia Regional de Polícia de São José dos Campos	01
Departamento de Suprimento Escolar da Secretária de Estado da Educação	01

<sup>59</sup> Informações e dados prestados em 26 e 27 de fevereiro de 2007 por agentes técnicos, juntos à Comissão de Fiscalização e Controle, Comissão de Finanças e Orçamento e Divisão de Apoio Técnico.

DEMACRO (Departamento de Polícia Judiciária da Macro São Paulo)	01
DEOP (Departamento de Edifícios e Obras Públicas)	01
DER (Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo)	260
DERSA (Desenvolvimento Rodoviário S/A)	59
DICOM (Delegacia Geral de Policia)	02
Direção Regional de Saúde De Marília	01
ELETPAULO (Eletricidade de São Paulo)	10
EMPLASA (Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S/A)	02
EMTU (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo S/A)	03
ERSA (Escritório Regional de Saúde)	01
FAEPA (Fundação de Apoio ao Ensino, Pesquisa e Assistência do Hospital das Clínicas)	01
FDE (Fundação para o Desenvolvimento da Educação)	66
FEBEM (Secretaria da Criança Família e Bem Estar Social)	06
Fundação Padre Anchieta	01
Fundação Pró-Sangue Hemocentro de São Paulo	02
FUNDESP (Fundação para o Desenvolvimento da Unesp)	01
FUNDHERP (Fundação Hemocentro de Ribeirão Preto)	01
FURP (Fundação para o Remédio Popular)	09
Hospital Heliópolis	01
Hospital Infantil Cândido Fontoura	01
IAMSPE (Instituto de Assistência Médica ao Servidor Público Estadual)	02
IMESP (Imprensa Oficial do Estado de São Paulo)	03
Instituto Dante Pazzanese	01
IPT (Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo)	01
METRÔ (Companhia do Metropolitano de São Paulo)	72
NCNB (Banco Nossa Nosso Banco) Caixa	39
PM (Policia Militar do Estado de São Paulo)	01
PRODESP (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo)	14
SABESP (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo)	50
Secretaria da Criança, Família e Bem Estar Social	01
Secretaria da Economia e Planejamento	01
Secretaria da Fazenda	01
Secretaria de Agricultura e Abastecimento	02
Secretaria de Estado da Administração Penitenciária	05
Secretaria de Estado da Cultura	03
Secretaria de Estado da Educação	06
Secretaria de Estado da Saúde	17
Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, Saneamento e Obras	01
Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda	02
Secretaria dos Transportes Metropolitanos	02
Secretaria de Estado de Segurança Pública	01
UNESP (Universidade Estadual Paulista)	01
UNICAMP (Universidade Estadual de Campinas)	05
<b>Total</b>	<b>1244</b>

Já as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) são comissões temporárias, mas também de grande potencial fiscalizatório. Elas são instituídas para apuração de um acontecimento determinado que tenha relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social do Estado.

As Comissões Parlamentares de Inquérito são criadas para apurar fato determinado mediante aprovação, pelo plenário, de requerimento apresentado por, pelo menos um terço dos parlamentares, ou seja, trinta e dois deputados.

Os membros das CPIs podem realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil, e convocar autoridades e cidadãos para prestarem depoimento e repassarem informações necessárias à melhor compreensão do fato investigado.

A CPI prevê um prazo para conclusão de seus trabalhos. Caso esse prazo não seja cumprido, a comissão poderá ser extinta a menos que o plenário autorize sua prorrogação. A CPI não julga e não tem competência de punição. Ela investiga e propõe soluções, encaminhando suas conclusões ao Poder Judiciário, ao Poder Executivo, ao Ministério Público, e à Defensoria Pública, quando for o caso.

Os membros das Comissões Parlamentares de Inquérito, durante a investigação, podem fazer vistorias e levantamentos em repartições públicas estaduais e entidades descentralizadas, onde terão livre acesso e permanência, solicitando a exibição de documentos e prestação de esclarecimentos que considerem necessários. O relatório final da CPI é publicado no Diário Oficial.

A força das CPIs também está ligada ao fato delas possuírem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e terem maior visibilidade midiática do que as demais comissões. Por conta disso, diversas fiscalizações que poderiam ser realizadas pela Comissão de Fiscalização e Controle, institucionalmente criada para tal função, acabam sendo levadas a cabo por Comissões Parlamentares de Inquérito. O Quadro 6 lista as CPIs realizadas nas três últimas legislaturas e na atual.

**Quadro 6. Comissões Parlamentares de Inquérito instauradas na ALESP (1995-2008)**

<b>1995 a 1998 - 13ª Legislatura</b>
CPI 0900
CPI FEBEM
CPI Diadema
CPI do Crime Organizado
<b>1999 a 2002 - 14ª Legislatura</b>

CPI Consumidor (2ª CPI Financeiras)
CPI Sistema Prisional
CPI Combustíveis
CPI Financeiras
CPI Narcotráfico
CPI Indenização
CPI Pedágio
CPI Transportes
CPI Precatórios
CPI Educação
CPI Telefônica
<b>2003 a 2006 - 15ª Legislatura</b>
CPI Eletropaulo
CPI Guerra Fiscal
<b>2007 a 2010 - 16ª Legislatura*</b>
CPI Contaminações Ambientais
CPI ECAD
CPI Febre Aftosa
CPI Operadoras de Seguro
CPI Santas Casas
CPI Eletropaulo
CPI Guerra Fiscal
CPI Queima da Palha da Cana-de-Açúcar
CPI Remuneração dos Serviços Médico-Hospitalares
CPI Telefonia

\* Até dezembro de 2008.

**Fonte:** <<http://www.alesp.gov.br>>

Ademais, tanto as comissões permanentes quanto as temporárias devem buscar, sempre que possível, a representação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares que participem da Casa. A respeito desse dispositivo, o controle partidário sobre as comissões pode ser determinante nos resultados quando pensado num sistema decisório extremamente centralizado e de proeminência do Poder Executivo. Essas características acabariam induzindo governistas aos postos-chave das comissões (a saber, presidente e relator), atuando em consonância com o Executivo e, conseqüentemente, interferindo no papel fiscalizatório das comissões legislativas.

## 4.2 Centralização decisória e a fiscalização e controle

Como notamos durante toda a análise da estrutura institucional e das informações e dados coletados da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, os *checks and balances* estão inscritos no corpo da lei, mas efetivamente há a preponderância do Poder Executivo em diversas instâncias do jogo político.

Sob o ponto de vista institucional restrito, notam-se mecanismos de um modelo consensual de democracia, tal como descrito por Arend Lijphart (2003), para o qual as democracias contemporâneas organizam-se institucionalmente segundo dois tipos ideais, sistematizados nos modelos majoritário e consensual.

O modelo majoritário de democracia é mais competitivo, exclusivo e combativo, resultando num jogo político de soma zero em que o partido ou a coalizão que chega ao governo dispõe de toda a estrutura governamental, enquanto à oposição resta lutar para ser governo, pois não participa da estrutura de incentivos da máquina estatal.

Já o modelo consensual tem como característica a abrangência, a negociação e a concessão. O modelo consensual é marcado por sistemas multipartidário e de representação proporcional, pela distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias, constituições rígidas, mecanismos institucionais de coordenação que visam ao consenso das decisões, dentre outras características.

No entanto, os sistemas políticos podem apresentar algumas contradições, como afirmam Anastásia, Ranulfo e Santos:

Como o próprio nome atesta, espera-se que os altos graus de inclusividade – de atores/conteúdos e formas de participação – permitidos pelo modelo consensual, somados às regras decisórias que protegem os direitos das minorias, sejam conducentes à construção de uma ordem baseada no – e expressiva do – consenso entre a pluralidade de atores que se constituem na dinâmica societal e se fazem representar na arena política.

Porém, o que se pode tomar como hipótese para aqueles casos em que, não obstante o caráter inclusivo das instituições, a distribuição muito desigual de recursos políticos – materiais e de poder – constitui, na prática, condição de veto à expressão política e ao processamento institucional dos interesses dos amplos setores que não conseguem vocalizar suas preferências na arena pública?

É de se esperar que, nesses casos, até por consequência da ausência de alguns atores, não se produza um consenso que garanta a operação concomitante dos atributos desejáveis da democracia. Este é o caso em que o “dilema institucional” desemboca, ou se traduz, de alguma forma no *trade off*: ou mais estabilidade ou mais *accountability*. (2004, p. 13).

Em relação a isto, notamos que, de um lado, os mecanismos institucionais de fiscalização e controle da ALESP favorecem, notadamente, a existência de *accountability*. Por outro lado, as regras de tomada de decisão e de organização do trabalho legislativo e a relação entre os Poderes posicionam-se nesse *trade-off* mais próximas à estabilidade do que à *accountability*. Isto porque estas regras são condizentes à concentração de poder no Executivo e à centralização decisória no próprio Poder Legislativo, havendo, portanto, um desequilíbrio que dificulta a produção de *accountability*.

Assim, a centralização decisória pode ser, concomitantemente, um atributo positivo à estabilidade democrática e ao sucesso de uma agenda governamental, como também um atributo negativo à representatividade de interesses diversos e às ações de fiscalização e controle que visam à *accountability*.

A discussão dos teóricos a respeito do sistema político no plano federal também mostra a importância e as dificuldades de tal questão, a qual é observável sob vários pontos de vista. Após duas décadas de funcionamento de uma nova estrutura institucional, inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o sistema político brasileiro ainda é um objeto de compreensão parcial por conta de sua grande complexidade.

O debate acadêmico sobre a relação Executivo-Legislativo no Brasil e a definição do modelo de “presidencialismo de coalizão” são exemplos disso. Apesar das contribuições a este respeito, os diversos modelos teóricos propostos, simultaneamente, convergem e divergem entre si, havendo um intenso debate sobre o conceito de “presidencialismo de coalizão” e as especificidades institucionais do Brasil.

Este termo cunhado por Sérgio Abranches (1988) tem sido trabalhado por diversos autores, mas ainda não apresenta consenso em relação aos diagnósticos e soluções derivadas. Abranches afirmou antes da elaboração da Constituição que a estrutura institucional brasileira conteria dificuldades propícias ao surgimento de crises. A combinação entre presidencialismo, multipartidarismo e federalismo representaria um arranjo institucional problemático. Para ele, a heterogeneidade socioeconômica das regiões fariam com que as coalizões governamentais necessitassem responder a critérios extra-partidários, tais como os poderes dos governadores. Assim, as coalizões seriam fundamentais à governabilidade, ainda que apresentassem uma forte tendência ao fracasso de agendas programáticas, devido à ausência de mecanismos de resolução de conflitos eficientes. O presidencialismo de coalizão seria, portanto, “um sistema caracterizado pela instabilidade” (ABRANCHES, 1988: 27).

Na esteira dessa primeira argumentação, seguiram-se diversos outros trabalhos a respeito dessa temática. Já incorporando o novo arranjo institucional trazido pela Constituição

de 1988, o estudo de diversos estímulos e desincentivos institucionais relacionados ao comportamento dos atores foi incorporado ao debate como forma de fundamentar análises sobre a funcionalidade do sistema, centrando-se a atenção no comportamento do Congresso Nacional. No entanto, o painel dessa linha de pesquisa ainda encontra-se inconclusivo, ou melhor, apresenta diversos modelos teóricos não representativos de consenso quanto às vantagens e desvantagens do quadro institucional.

Apesar das divergências teóricas nesse debate, também existem consensos. Um deles é o caráter híbrido do arranjo institucional brasileiro no tocante à relação Executivo-Legislativo, a saber: de um lado, a recuperação e até mesmo a ampliação de muitas prerrogativas institucionais que haviam sido subtraídas do Poder Legislativo durante o regime militar, tais como a redefinição na participação do processo orçamentário e na fiscalização e controle do Executivo; e de outro, a permanência de diversos poderes legislativos com os quais o Poder Executivo é capaz de preponderar na formação da agenda decisória, utilizando-se, por exemplo, de mecanismos como os de medida provisória e pedido de tramitação em urgência.

Contudo, as ênfases dadas aos diferentes mecanismos são distintas, resultando em diferentes graus de valorização ou depreciação do sistema. Podemos observar três linhas mais críticas ao presidencialismo de coalizão, como observou Rennó (2006).

Uma primeira, mais pessimista quanto ao funcionamento do sistema – da qual são expressões os autores Lamounier (1994), Ames (1995), Mainwaring (1999) e Samuels (2003) –, argumenta que o presidencialismo brasileiro gera um excesso de incentivos à descentralização do poder no interior do Legislativo. Conseqüentemente, fragiliza a capacidade de se formar maiorias e fortalece a propensão à paralisia decisória. Dentre os principais incentivos para tanto, é destacado o mecanismo eleitoral de lista aberta que propiciaria a redução da cooperação e o aumento da negociação direta entre parlamentares e Poder Executivo (RENNÓ, 2006: 264).

Numa segunda linha argumentativa, são enfatizadas as dimensões contraditórias do sistema, tal como compreendidas por Pereira e Muller (2002), destacando-se que, por um lado, o sistema eleitoral, a estrutura federativa e o pluripartidarismo aumentam o número de atores com veto e dificultam a construção de apoio legislativo; e que, por outro, a estrutura regimental do Congresso Nacional e as prerrogativas legislativas do Executivo centralizam o processo nas lideranças e na presidência. Por isso, os autores desta corrente afirmam que os partidos são fortes na arena legislativa e fracos na arena eleitoral. O sistema se encontra em certo equilíbrio, o qual permite a governabilidade e dá aos partidos, na esfera legislativa, espaço pra negociar com o Executivo o conteúdo e a tramitação das propostas.

Os autores acima referidos atentam para um outro importante poder institucional do Executivo que influencia nas suas relações com o Legislativo e no próprio processo decisório: o controle sobre o orçamento. Os autores argumentam que embora os legisladores, durante o processo orçamentário, consigam propor e aprovar um número significativo de emendas à proposta orçamentária anual do Executivo, os valores dessas emendas são muito baixos em relação à totalidade do orçamento. Nessa perspectiva, portanto, o modelo de presidencialismo de coalizão estaria propiciando condições para que o Poder Executivo obtivesse, a um baixo custo, um alto grau de governabilidade. Isso porque o conjunto de recursos institucionais que conferem ao Executivo o controle do processo de elaboração e execução do orçamento federal contrabalançaria as possíveis fragilidades dos seus sistemas eleitoral, partidário e federativo.

Por último, uma terceira linha, da qual Pereira, Power e Rennó (2005) são expoentes, enfoca a discussão sobre a natureza da relação Executivo-Legislativo. Eles preocupam-se em analisar se a preponderância do Executivo na iniciativa da lei refere-se a um caráter de delegação do Legislativo ou a uma ação unilateral por parte do Executivo, levando em consideração a variação temporal. Argumentam que numa situação de delegação, as medidas provisórias seriam instrumentos para tornar mais rápido e eficiente o processo, sendo utilizadas juntamente com as propostas ordinárias, num ambiente de concordância e cooperação. Já numa situação de ação unilateral, o ambiente seria de conflito com o Legislativo, no qual o Executivo reduziria a influência do Parlamento por meio do uso excessivo de medidas provisórias.

Os autores analisam o espaço temporal de 1988 a 1998 e concluem que os governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco estiveram pautados na ação unilateral, de usurpação de poder, ou seja, quanto mais negativa era a relação, mais intenso o uso das medidas provisórias. Porém, no caso do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso que contou com um maior apoio do Legislativo prevaleceu uma relação de delegação, de eficiência: quanto menos conflituosa e mais cooperativa a situação, mais se usava a medida provisória. Nessa linha, portanto, o presidencialismo de coalizão no Brasil seria um modelo mais “individualmente negociado” do que “institucionalmente constricto” (Rennó, 2006).

Em uma outra vertente, Figueiredo e Limongi (1999) apontaram a chave da estabilidade política, no plano federal, contradizendo interpretações mais “negativas” do sistema político brasileiro, como as acima referidas. Em contraponto, estes autores argumentaram sobre a existência de mecanismos de concentração de poder e de formação de maioria que possibilitariam o sucesso da agenda governamental. Para eles, o sistema é estável porque conta com mecanismos institucionais que garantem o controle da agenda legislativa

pelo Poder Executivo e a centralização do processo decisório através dos líderes partidários e da Mesa Diretora. Dessa forma, os parlamentares têm pouca capacidade para participar individualmente do processo de tomada de decisões, restando-lhes votar contrária ou favoravelmente a uma agenda definida previamente sem a sua participação. Ou seja, a coalizão governamental estaria alicerçada por diversos mecanismos institucionais que garantiriam sua estabilidade.

Mesmo diante desse quadro teórico inconcluso, o elemento estabilidade, apesar de importante e necessário, também pode dificultar outros elementos democráticos, tais como a *accountability* e a representatividade, como dito anteriormente. Isso porque a estabilidade estaria ligada a um sistema em que o processo decisório é fechado a poucos atores e intransparente.

Além disso, se o plano federal apresenta uma série de dificuldades ao parlamento no tocante à função de legislar, por conta da proeminência do Executivo, no âmbito estadual a situação é ainda mais complicada, já que as competências e atribuições estaduais são mais restritas e muitas vezes compartilhadas com as instâncias municipal e federal.

Nesse sentido, ganha peso e importância a função de fiscalização e controle do Poder Legislativo estadual. Seja para fortalecer a representatividade do parlamento e influenciar as políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo, seja para controlar os atos governamentais, de forma a torná-los mais transparentes aos olhos dos cidadãos.

No entanto, como demonstramos, a ALESP atua num cenário de informação imperfeita, com assimetria informacional entre representantes eleitos e cidadãos e entre representantes eleitos e burocracia pública. Este quadro somado a estratégias procedimentais centralizadoras dos processos decisórios faz com que a *accountability* seja dificultada.

Anastasia elenca algumas proposições a respeito da fiscalização e do controle do Legislativo sobre o Executivo.

Proposição 1: No que se refere às relações entre Executivo e Legislativo, quanto maior a concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo, menor será a possibilidade do controle parlamentar. Proposição 2: No que se refere ao Poder Legislativo, quanto maior a concentração dos poderes de agenda e de veto em uma das Câmaras, menor a possibilidade do controle parlamentar. Quanto mais concentrados os poderes de agenda e de veto nas mãos da bancada governista, menor a possibilidade de controle parlamentar. Proposição 3: No que se refere às relações entre os níveis nacional e subnacionais de governo, quanto maior o grau de centralização política, menores as possibilidades do controle parlamentar. Proposição 4: Quanto maior a assimetria informacional entre os atores, menor a efetividade do controle parlamentar dos atos e omissões do Executivo. Proposição 5: A combinação de alta concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos de determinados atores (Executivo/governo central/bancada governista) e de alta assimetria informacional entre os atores favorece a autonomização das burocracias

públicas e, por conseqüência, dificulta o exercício da responsabilização política dos governantes (2000, p. 127)<sup>60</sup>.

Em relação a estas proposições, observamos na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo:

- a) Concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo (Proposição 1);
- b) Concentração dos poderes de agenda e de veto em órgãos específicos do parlamento, como a Mesa Diretora, os quais contam com regras procedimentais que favorecem o predomínio da bancada governista (Proposição 2);
- c) As relações entre os níveis nacional e subnacionais de governo permitem relativa descentralização, mas, em relação às atribuições e competências exclusivas, o âmbito estadual é reduzido (Proposição 3);
- d) Há assimetria informacional entre os atores, tanto em relação aos representantes eleitos e a burocracia especializada, quanto representantes eleitos e cidadãos (Proposição 4);
- e) Há combinação entre concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos de determinados atores (Executivo/governo central/bancada governista) e assimetria informacional entre os atores (Proposição 5).

Todos estes elementos dificultam o exercício da responsabilização política dos governantes e a efetividade do controle parlamentar dos atos e omissões do Poder Executivo estadual.

Por outro lado, nota-se que o arranjo institucional também apresenta mecanismos favoráveis à fiscalização e ao controle e que estes instrumentos institucionais são passíveis de mudança, podendo vir a ser mais ou menos propensos à *accountability*.

---

<sup>60</sup> “Proposición 1: En lo que se refiere a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, a mayor concentración de los poderes de agenda y de veto en manos del Ejecutivo, menor será la posibilidad del control parlamentario.  
Proposición 2: En lo que se refiere al Poder Legislativo, a mayor concentración de los poderes de agenda y de veto en una de las Cámaras, menor será la posibilidad del control parlamentario. Cuanto más concentrados estén los poderes de agenda y de veto en las manos de la bancada de gobierno, menor será la posibilidad del control parlamentario.  
Proposición 3: En lo que se refiere a las relaciones entre los niveles nacional y subnacionales de gobierno, cuanto mayor sea el grado de centralización política, menores serán las probabilidades de control parlamentario.  
Proposición 4: Cuanto mayor sea la asimetría informacional entre los actores, menor será la efectividad del control parlamentario de los actos y de las omisiones del Ejecutivo.  
Proposición 5: La combinación de una elevada concentración de poderes de agenda y de veto en las manos de determinados actores (Ejecutivo/gobierno central/bancada de gobierno) y de una elevada asimetría informacional entre los actores, favorece la autonomización de las burocracias públicas, y por consiguiente, dificulta el ejercicio de la responsabilización política de los gobernantes” (Tradução livre).

Quanto mais forte a maioria governista e maior a quantidade de estratégias procedimentais centralizadoras do processo decisório há que se supor que a *accountability* encontrará mais e maiores dificuldades. Em contraste, numa casa legislativa em que o grau de competição é maior e que há uma multiplicidade de agentes com poderes de decisão e mecanismos institucionalizados que possibilitam a vocalização dos cidadãos e o monitoramento dos atos e omissões dos representantes, a *accountability* terá maior probabilidade de ser efetiva.

### **4.3 Considerações finais do capítulo**

Na ALESP, a fiscalização e o controle são realizados por dois agentes principais: o Tribunal de Contas do Estado e as comissões parlamentares. O TCE é um órgão auxiliar da ALESP, no entanto apresenta-se como uma instituição autônoma, que visa ao controle e à fiscalização da administração direta e indireta, não podendo ter suas competências, prerrogativas e decisões alteradas pelo parlamento.

Os sete conselheiros do Tribunal de Contas são escolhidos pela ALESP (quatro) e pelo governador (três). No entanto, a indicação da Assembléia tende a apresentar nomes próximos à vontade do governador, já que a presidência da Mesa Diretora tem sido ocupado por parlamentares da base governista (ABRUCIO, 1998). É preciso destacar que a prerrogativa do governador de escolher conselheiros responsáveis pela tomada de suas contas é incompatível com a idéia de divisão e controle mútuo entre os poderes (ABRUCIO, TEIXEIRA e COSTA, 2001, p. 223).

O TCE emite pareceres sobre o julgamento das contas que podem ser regulares, regulares com ressalva e irregulares. Porém, tais pareceres não possuem caráter vinculativo e são submetidos ao exame do Poder Legislativo, responsável pela decisão final sobre a apreciação das contas do Executivo. Apesar disso, o TCE pode encaminhar diretamente as suas decisões ao Ministério Público e pode sustar contratos tidos como irregulares, caso a ALESP não o faça. Dessa forma, em alguns casos o Tribunal não necessita da autorização daquela para efetivação de suas decisões, podendo eventualmente até contrariar uma decisão parlamentar.

No tocante às comissões da ALESP, existem aquelas de incumbência especificamente fiscalizatória: a Comissão de Fiscalização e Controle (CFC), a Comissão de Finanças e Orçamento (CFO) e as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

A CFC deve analisar as contas da administração direta e indireta. Contudo, no caso das contas do governador, esta é apenas “ouvida”, declarando-se favorável ou contrária aos processos. Em relação aos processos da administração indireta, grande parte dos relatórios emitidos apresenta somente a constatação de que todos os documentos necessários para avaliação foram enviados ou não, sem proceder a uma análise detalhada.

A CFO é responsável por avaliar as proposições que podem onerar o orçamento público, sendo que seus pareceres são encaminhados à votação em plenário. Além disso, também tem a prerrogativa de analisar a prestação de contas do Poder Executivo. A CFC e CFO deveriam operar em parceria e de forma complementar., mas na prática o que ocorre é uma sobreposição de tarefas.

As CPIs são criadas para apurar fato determinado mediante aprovação do plenário. A força destas comissões está ligada ao fato delas possuírem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e terem maior visibilidade midiática do que as demais comissões. Por conta disso, diversas fiscalizações que poderiam ser realizadas pela CFC acabam sendo levadas a cabo por CPIs.

De fato, o órgão que analisa o conteúdo das prestações de contas de forma mais pormenorizada é o Tribunal de Contas, que verifica a execução contábil e sua adequação aos programas de trabalho e cumprimento de metas.

Um dos motivos para isso talvez seja o de que as maiorias da base governista alocadas nas diferentes instâncias de controle acabam limitando esse processo de análise. Mesmo quando as comissões são presididas por deputados membros da oposição, a base aliada consegue assegurar a preponderância dos interesses do governo, já que tanto as comissões permanentes quanto as temporárias devem buscar a representação proporcional dos partidos políticos ou dos blocos parlamentares que participem da Casa. Isto induz governistas aos postos-chave das comissões (presidente e relator) e à atuação próxima aos interesses do Executivo, interferindo no papel fiscalizatório das comissões parlamentares.

Por outro lado, o volume de informações recebidas pelas comissões requer a existência de uma assessoria técnica adequadamente preparada e numerosa, distante do quadro reduzido que há atualmente.

Diante da análise da estrutura institucional e das informações e dados coletados da ALESP, notamos que os *checks and balances* estão inscritos no corpo da lei, mas

efetivamente há a preponderância do Poder Executivo em diversas instâncias do jogo político. De um lado, os mecanismos institucionais de fiscalização e controle da ALESP favorecem a existência de *accountability*, mas, por outro, as regras de tomada de decisão e de organização do trabalho legislativo e a relação entre os Poderes parecem buscar muito mais a estabilidade governamental do que à *accountability*.

Tal como apresentado no debate teórico a respeito do presidencialismo de coalizão, a centralização decisória pode ser, concomitantemente, um atributo positivo à estabilidade democrática e ao sucesso de uma agenda governamental, como também um atributo negativo à representatividade de interesses diversos e às ações de fiscalização e controle que visam à *accountability*, favorecendo a vigência de um sistema em que o processo decisório é fechado a poucos atores e intransparente.

Nesse sentido, observamos que a ALESP apresenta elementos problemáticos à efetivação do controle parlamentar e, conseqüentemente, da *accountability*, tais como a concentração dos poderes de agenda e de veto nas mãos do Executivo e em órgãos específicos do parlamento e a assimetria informacional entre os atores.

A razão disto é a de que a *accountability* terá maior probabilidade de ser efetiva numa casa legislativa em que não vigora uma excessiva centralização do processo decisório, predominando uma multiplicidade de agentes com poderes de decisão e mecanismos institucionalizados que possibilitam a vocalização dos cidadãos e o monitoramento dos atos e omissões dos representantes.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No debate sobre a fiscalização e o controle é comum encontrarmos um posicionamento conflitivo entre os estudiosos do Poder Executivo e os do Poder Legislativo, pois ambos tendem a defender a discricção e a habilidade do seu objeto – Executivo e Legislativo, respectivamente – para o desempenho satisfatório dessas atribuições (OGUL e ROCKMAN, 1990, p. 7).

Apesar dessa falta de consenso, este trabalho optou pelo enfoque da fiscalização e controle a partir do Poder Legislativo sobre o Executivo, pelo fato desse ser um dos papéis fundamentais do parlamento, ao lado da função de legislar. Por isso, não defendemos que o controle sobre o Executivo deva ser feito em sobrepujança ao próprio controle sobre o Legislativo ou que um desses Poderes tem melhores qualidades para tal exercício.

O nosso foco de pesquisa diz respeito somente à necessidade de análise de um dos instrumentos essenciais para a efetivação da *accountability* (ou responsabilização) em um sistema democrático, sendo que a predileção por tal foco foi delineada em razão de um fato explicitado em trabalhos acadêmicos, a saber: o respaldo insatisfatório da fiscalização e controle sobre o Poder Executivo encontrado no sistema político estadual paulista nos últimos anos.

Como vimos, a *accountability* envolve, em linhas gerais, dois elementos estruturantes: 1) a capacidade de resposta dos governos, a qual implica na obrigação dos órgãos públicos de informarem e explicarem seus atos; e 2) a capacidade de punição, instrumentalizada por meio de instituições responsáveis por aplicar sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

A efetividade dos mecanismos de *accountability* só é alcançada mediante formas de controle institucionalizadas, as quais se ocupem da fiscalização dos governos de maneira ininterrupta e intencional. Ou seja, um sistema político *accountable* (responsivo) deve possuir inevitavelmente mecanismos de fiscalização e controle capazes, por um lado, de extrair e analisar informações sobre os atos públicos e, por outro, de impor sanções aos atores que exercerem atividades inadequadas.

Por conta disso, a *accountability* é capaz de preservar as liberdades políticas e os direitos civis da população, ao mesmo tempo em que estabelece redes de responsabilidade que imponham a todos os agentes (públicos e privados) mecanismos apropriados para controlar a legalidade de seus atos. Assim, ela é tida como uma condição imprescindível para a vigência

de um sistema político altamente democratizado (DAHL, 1989; 2005; O'DONNELL, 1998a; 1998b).

Guillermo O'Donnell (1998b) construiu uma tipologia pautada em dois tipos principais de *accountability*: a vertical e a horizontal. A primeira pressupõe uma ação entre desiguais, tal como ocorre no momento eleitoral com o mecanismo do voto, no qual o controle é feito de baixo para cima. Já a noção de *accountability* horizontal pressupõe uma relação entre iguais, como no arranjo institucional conhecido como *checks and balances* (freios e contrapesos), em que há uma mútua vigilância entre os poderes constitucionalmente institucionalizados.

Nessa perspectiva, os mecanismos de fiscalização e controle do Poder Legislativo (nosso objeto de estudo) podem, quando eficazes, produzir melhorias não só na prestação horizontal de contas, mas também verticalmente. Isso porque, ao funcionarem como um contrapeso à ação do Executivo (como cobrança horizontal), os mecanismos de fiscalização e controle obrigam o Executivo a justificar e defender suas ações diretamente a outros órgãos do governo e, indiretamente, aos próprios cidadãos (FIGUEIREDO, 2001).

Em outras palavras, a efetivação da fiscalização e controle do Legislativo sobre o Executivo constringe este último a informar, explicar e adequar seus atos às prescrições legais que os regem, tornando-os mais transparentes não só ao parlamento, como também a toda a sociedade. Caso os atos do Executivo sejam considerados inadequados pelos órgãos responsáveis do Legislativo, são aplicadas sanções para repará-los e readequá-los às normas legais e ao planejamento governamental (este, contido nas leis orçamentárias aprovadas). Além disso, o exercício de fiscalização e controle (*accountability* horizontal) auxiliaria a tomada de decisão dos eleitores em relação a seus respectivos votos (*accountability* vertical), já que eles disporão de mais e melhores informações.

Contudo, quando esses mecanismos de fiscalização e controle não encontram efetividade, a visibilidade das decisões públicas torna-se reduzida, enfraquecendo o controle das ações do governo e a representação democrática deste perante os cidadãos.

Em consonância a esse debate, o presente estudo refletiu sobre os limites e possibilidades de atuação do Poder Legislativo paulista, objetivando contribuir à compreensão da dinâmica político-institucional no período recente.

Vimos, ao longo dos capítulos, que a redemocratização de fins dos anos 1980 possibilitou à Assembléia Legislativa de São Paulo a ampliação de seus poderes em relação à Constituição paulista precedente, sobretudo, no que se refere à fiscalização e controle do Executivo. A nova Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, trouxe um conjunto de

prerrogativas em que o Legislativo paulista passou a ter mais instrumentos para zelar pela preservação de suas competências em face da atribuição normativa dos outros Poderes.

Contudo, a atribuição fiscalizatória do Legislativo, ampliada no texto constitucional, não foi acompanhada por um processo de descentralização decisória. O Regimento Interno manteve o processo decisório concentrado principalmente no presidente da Mesa Diretora (órgão central das atividades legislativas), de maneira a neutralizar alguns possíveis avanços da atuação parlamentar, prescritos pela nova ordem institucional.

O componente estratégico do cargo de presidente da Mesa Diretora refere-se, sobretudo, ao fato desse órgão controlar e dirigir os trabalhos legislativos, tendo grande peso na construção da agenda decisória, a qual define a seqüência e conjunto dos projetos a serem deliberados durante o processo decisório. No limite, é a Mesa Diretora que decide em comum acordo com as lideranças partidárias sobre a apreciação das matérias (sua agilidade, adiamento, obstrução etc.). Dessa forma, torna-se fundamental para o governador ter o apoio desse cargo, seja para aprovação de projetos seja para influenciar as ações de fiscalização.

Além da Mesa Diretora, os líderes também ocupam cargos importantes na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e contribuem para a centralização do processo decisório. Apesar da inexistência do órgão Colégio de Líderes (responsável junto com a Mesa Diretora pela definição da agenda decisória na Câmara dos Deputados), os líderes dispõem de poderes institucionais significativos na condução dos trabalhos legislativos, pois representam sua respectiva bancada partidária e externam seus interesses durante o processo decisório.

Há, portanto, uma interdependência entre a proeminência do Poder Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos e a disciplina partidária.

O Executivo busca organizar o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, as quais acabam votando, geralmente, a favor dos projetos de lei de iniciativa ou de interesse do governo. Para tanto, são os líderes partidários e os membros da Mesa Diretora que possuem maior capacidade de garantir em plenário os acordos firmados com o governo, utilizando-se de suas prerrogativas regimentais relativas à organização dos trabalhos legislativos como, por exemplo, a elaboração da agenda decisória.

Na esfera da fiscalização e controle, a Assembléia Legislativa conquistou maiores poderes do que aqueles de que antes dispunha, principalmente, no âmbito das comissões parlamentares e do Tribunal de Contas do Estado. No entanto, a centralização do processo decisório, tal como exposta acima, reduz a função fiscalizatória da ALESP por meio da falta de competição entre os que definem a pauta de trabalhos dentro do sistema, inclusive aquela referente à fiscalização e controle do Executivo.

Além dessa disfunção entre a ampliação das atribuições de fiscalização do Legislativo paulista, através do texto constitucional, e a continuidade da centralização decisória promulgada pelas normas regimentais, outro ponto importante que ajuda a perceber a influência do Executivo sobre o Legislativo está na questão orçamentária.

No processo orçamentário, embora os legisladores consigam propor e aprovar emendas às leis orçamentárias, os valores dessas emendas são muito baixos em relação à totalidade do orçamento. Ainda assim, o governador pode utilizar-se estrategicamente da liberação das emendas para revertê-las em ganho de votos favoráveis em proposições futuras.

Não obstante, a apreciação dos projetos que compõem o orçamento tende a ter uma participação reduzida dos deputados estaduais na manipulação dos recursos, pois, segundo estudo de Abrucio, Teixeira e Costa (2001), “a negociação se dá no Executivo, seja na formulação do projeto orçamentário seja na execução dos gastos” (p.240).

Em outra perspectiva, percebe-se também uma baixa visibilidade das atividades da Assembléia Legislativa pela imprensa – diferentemente do plano federal. Essa baixa visibilidade midiática, talvez reflexo de uma menor abrangência das atribuições da política de nível estadual, contribui para a ausência de uma opinião pública relativamente consistente voltada para tal nível e, respectivamente, na ausência de controles sociais sobre o sistema político estadual (COSTA e OLIVEIRA, 1998). Isso, por sua vez, leva a uma menor pressão sobre os parlamentares, não os forçando a agirem de forma programática e a responderem sobre seus atos e omissões diante da opinião pública.

De outro ponto de observação, a existência de uma baixa capacitação técnico-institucional das assessorias da ALESP também recai de maneira negativa sobre o grau de eficiência empreendido pelo Poder Legislativo, no que se refere ao desempenho de suas funções de fiscalizar e controlar as ações do Executivo.

Ademais, uma insatisfatória capacidade do Poder Executivo em monitorar e fornecer informações substantivas sobre suas atividades e agências também acaba condicionando negativamente a potencial ação de controle do Legislativo.

Levando-se em consideração a conjuntura discutida, a reflexão sobre a efetividade do Poder Legislativo quanto ao seu papel de fiscalizar o Poder Executivo, de representar a sociedade e de legislar autonomamente, indica-nos evidências consoantes à nossa hipótese. Existe um conjunto de constrangimentos, formalmente institucionalizados na estruturação da atividade legislativa através de dispositivos constitucionais e regimentais, que limita o desempenho desses papéis no âmbito do sistema político paulista. Além disso, o emprego insatisfatório de meios operacionais, de pessoal especializado e de rotinas padronizadas, que

estejam integradas à dinâmica das funções institucionais, pesa de maneira negativa sobre o grau de eficiência daquele Poder, quando tomado o processo legislativo em sua extensão e complexidade.

## REFERÊNCIAS

ABERBACH, J. D. **Keeping a watchful eye**: The politics of congressional oversight. Washington, DC: The Brookings Institution. 1990.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n.1, p.5-33, 1988.

ABRUCIO, F. L. O ultrapresidencialismo estadual. In: ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de governo no município e no estado**: uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1998.

ABRUCIO, F. L.; TEIXEIRA, M. A.; COSTA, V. M. F. O papel institucional da Assembléia Legislativa paulista: 1995 a 1998. In: SANTOS, F. (Org.). **Poder Legislativo nos Estados**: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

ALBUQUERQUE, J. A. G. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, F. (Org.). **Os clássicos da política** (Vol. 1). São Paulo: Ática, 2001.

ALESP. (16/10/2000). **Projeto de lei aprimora sistema de acompanhamento da execução financeira e orçamentária do Estado**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (21/05/2003). **Fiscalização e Controle rejeita requerimento de convocação de ex-dirigentes da Fazenda**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (29/05/2003). **Secretário da Fazenda não acrescenta fatos novos à anistia fiscal concedida ao McDonald's**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (11/07/2003). **Fiscalização e Controle busca mais autonomia na fiscalização dos atos do Executivo**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (28/07/2005). **Comissão de Fiscalização e Controle pretende evitar sobreposição com Finanças e Orçamento**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (15/12/2003). **Como exercer o poder fiscalizador?**. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (16/12/2003). **Relator dá parecer contrário às contas de Alckmin.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (29/12/2004). **Comissão de Fiscalização e Controle aprova contas do governo referentes a 2003.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (06/01/2006). **Atribuições da Comissão de Fiscalização e Controle podem ser redefinidas.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

ALESP. (21/05/2008). **Contratos irregulares com a Alstom estão entre os três mil engavetados na Assembléia.** Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/portal/site/Internet/menuitem.a1c225b7115c7>>. Acesso em: 16 out. 2008.

AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, p. 406-433, 1995.

AMORIM NETO, O. e TAFNER, P. Governos de coalizão e mecanismos de slarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ANASTASIA, F.; RANULFO, C.; SANTOS, F. **Governabilidade e representação política na América do Sul.** Rio de Janeiro/São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 2004.

ANASTASIA, F. Responsabilización por el controle parlamentario. In: CONSEJO CIENTÍFICO del CLAD (Coord.). **La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana.** Buenos Aires: CLAD/EUDEBA, p 117-170, 2000.

\_\_\_\_\_. Responsabilização pelo controle parlamentar. In: BRESSER-PERREIRA, L. C. e GRAU, N. C. (Orgs.). **Responsabilização na administração pública.** São Paulo, CLAD / Fundap, 2006.

ANDRADE, R. C. (Org.). **Processo de governo no município e no estado: Uma análise a partir de São Paulo.** São Paulo: Edusp, 1988.

ARRETICHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 22, n. 64, 2007.

BAAKLINI, A. I. **O Congresso e o sistema político do Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER-PERREIRA, L. C. e GRAU, N. C. (Orgs.). **Responsabilização na administração pública.** São Paulo: CLAD / Fundap, 2006.

CHEIBUB, J. A.; PRZERWORSKI, A.; SAIEGH, S.. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

CLEMENTE, R. **A evolução histórica das regras do jogo parlamentar em uma Casa Legislativa**: o Caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Dissertação de mestrado em Administração apresentada ao programa de Pós-Graduação da FGV/EAESP, São Paulo, 2000.

CONSELHO CIENTÍFICO DO CLAD. Responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PERREIRA, L. C. e GRAU, N. C. (Orgs.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD / Fundap, 2006.

COSTA, V. M. F. e OLIVEIRA, C. T. C. A fraqueza da Assembléia Legislativas do Estado de São Paulo. In: ANDRADE, Régis de Castro (Org.). **Processo de governo no município e no estado**: Uma análise a partir de São Paulo. São Paulo: Edusp, 1988.

DAHL, R. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989.

\_\_\_\_\_. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

FIGUEIREDO, A. Instituições e política no controle do Executivo. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 4, 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582001000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582001000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 Dez. 2008.

FIGUEIREDO, A. e LIMONGI, F. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 29, p. 175-200, 1995.

\_\_\_\_\_. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

GILLIGAN, T. W. e KREHBIEL, K. Collective decision-making and standing committees: an informational rationale for restrictive amendment procedures. **Journal of Law, Economics, and Organization**, v. 3, p. 287-335, 1987.

\_\_\_\_\_. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous. **American Journal of Political Science**, v. 33, n. 2, p. 459-490, 1989.

GROISMAN, E.; LERNER, E. Responsabilização pelos controles clássicos. In: BRESSER-PERREIRA, L. C. e GRAU, N. C. (Orgs.). **Responsabilização na administração pública**. São Paulo: CLAD / Fundap, 2006.

LAMOUNIER, B. (Org.). **A opção parlamentarista**. São Paulo: Idesp/Ed. Sumaré, 1991.

\_\_\_\_\_. Brazil at an impasse. **Journal of Democracy**, p. 72-87, 1994.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 34, n.1, 1991.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, F. Formas de governo, leis partidárias e processo decisório. **BIB**, São Paulo, n. 55, p. 7-40, 2003.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Editora Martin Claret, 2002.

MADISON, J.; HAMILTON, A.; JAY, J. **Os artigos federalistas, 1787-1788**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, S. **Rethinking party systems in the third wave of democratization**. The case of Brazil. Stanford: University Press, 1999.

MARCH, J. G. e OLSEN, J. P. **Rediscovering institutions: the organizational basis of politics**. New York: The Free Press, 1989.

MCCUBBINS, M. D. e SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, n. 28, p. 165-79, 1984.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MONTESQUIEU, C. S. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MOTA, A. C. Y. H. A. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2006.

NORTH, D. C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, G. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. **Novos Estudos Cebrap**, Rio de Janeiro, n. 51, 1998a.

\_\_\_\_\_. Accountability horizontal. **Agora**, n. 8, p. 5-34, 1998b.

\_\_\_\_\_. Horizontal accountability in new democracies. **Journal of Democracy**, v. 3, n. 9, p. 112-126, 1998c.

OGUL, M. S. e ROCKMAN, B. A. Overseeing oversight: new departures and old problems. **Legislative Studies Quarterly**, v. 15, n. 1, p. 5-24, 1990.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

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

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?”. **Opinião Pública**, v. 11, n. 2, p. 401-421, 2005.

PÓ, M. V. e ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras. **RAP**, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 4, p. 679-98, 2006.

RASMUSEN, E. **Games and information**: an introduction to game theory. Cambridge and Oxford: Blackwell Publishers, 1996.

RENNÓ, L. Críticas ao presidencialismo de coalizão no Brasil: processos institucionalmente constrictos ou individualmente dirigidos? In: AVRITZER, L. e ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SAMUELS, D. **Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SANTOS, F. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, vol. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER M. F. (Orgs.) **The self-restraining State**: power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SOUZA, M. T. O processo decisório na Constituição de 1988: práticas institucionais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 37-59, 2003.

\_\_\_\_\_. Uma análise dos processos recentes de revisão regimental da Câmara dos Deputados. **Perspectivas**, São Paulo, n.30, p. 179-207, 2006.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: *veto players* no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

WEAVER, R. K. e ROCKMAN, B. A. **Do institutions matter?** Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993.

## LEGISLAÇÕES CONSULTADAS

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1967).

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL (1988).

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1967).

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO (1989).

REGIMENTO INTERNO COMUM (1970), Resolução nº 1, de 1970.

REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (1970), Resolução nº 576, de 26 de junho de 1970.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1989), Resolução nº 17, de 1989.

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL (1970) Resolução nº 93, de 1970.