

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.244, DE 2008

Dispõe sobre a adoção de mecanismos que assegurem a eficácia e o cumprimento das leis, a fim de garantir o regime democrático, a ordem jurídica e os direitos sociais e individuais indisponíveis.

Autora: COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA

Relator: Deputado FABIO TRAD

I - RELATÓRIO

Cuida-se de projeto de lei, de autoria da Comissão de Legislação Participativa, que aprovou sugestão da Comissão de Estudos Institucionais e Acompanhamento Legislativo (CEAL) da Associação Paulista do Ministério Público, com vistas a garantir o regime democrático, a ordem jurídica e os direitos sociais e individuais indisponíveis.

Na Justificação, a instituição autora afirma que *“um dos grandes problemas do Brasil é a falta de efetividade das leis traduzida em dito popular que diferencia as ‘leis que pegam e as que não pegam’.”*

Diz que, *“superado o modelo clássico de separação de poderes, atualmente, não basta o Poder Legislativo criar ou alterar normas para enfrentamento dos anseios da população”; é “preciso que a elaboração normativa seja instruída de dados e informações seguros da realidade e, principalmente, da averiguação da efetividade social e prática das normas”.*

Aduz, ainda, ser indispensável *“que haja uma mensuração constante das razões da ineficácia material das leis, para*

verificação de sua incompletude ou da localização de disfunções em sua execução.”

Sugere, então, que o próprio Poder Legislativo se encarregue de tal missão, em razão de sua função fiscalizadora e normativa, ao lado do Ministério Público, por força dos preceitos insculpidos nos arts. 127 e 129 da Constituição Federal.

Refere-se, por fim, ao instituto norte-americano denominado “*enforcement*”, que descreve como o estabelecimento de mecanismos eficazes que assegurem o cumprimento de leis, objetivo precípua do projeto de lei.

A sugestão foi acolhida, unanimemente, na Comissão de Legislação Participativa, tendo como relator o Deputado Eduardo Amorim, que salientou a importância do aprimoramento dos textos legislativos, bem como da garantia no seu cumprimento.

Nos termos da proposta, o Poder Legislativo, nos níveis federal, estadual e municipal, “*fiscalizará a efetividade e a eficácia das normas vigentes e zelará pelo aprimoramento e aperfeiçoamento*”, podendo, para fazê-lo:

- criar comissões especiais, para análise e coleta de dados e informações de entidades ou órgãos públicos ou privados;
- solicitar o auxílio dos Tribunais de Contas;
- receber queixas, reclamações ou petições de quaisquer pessoas, ou representações dos demais Poderes, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas; e
- requisitar informações aos órgãos e entidades da Administração Pública direta ou indireta, inclusive agências reguladoras ou executivas.

As comissões especiais enviarão, pelo menos no primeiro dia útil de cada ano, propostas de edição ou alteração das normas, seja à Mesa Diretora, no caso de normas cuja iniciativa legislativa é do Poder Legislativo, seja aos demais Poderes, órgãos e entidades administrativas dotados de iniciativa legislativa reservada, adotando providências quanto ao descumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam de

geração de despesas governamentais, inclusive de caráter continuado, no que concerne à falta de meios para implantação e funcionamento de política pública prevista em ato normativo.

Também o Ministério Público zelará “*pela efetividade dos direitos assegurados e pela prevenção e controle de irregularidades*”, por meio de:

- análise da efetividade e eficácia das normas vigentes; e
- encaminhamento de propostas de edição ou alteração de normas ou medidas que garantam o cumprimento de normas aos órgãos competentes, pelo menos no primeiro dia útil de cada ano, com previsão de adoção de medidas pelo Poder Legislativo no caso de descumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal que tratam de despesas governamentais no que concerne à falta de meios para implantação e funcionamento de política pública prevista em ato normativo.

Para execução de tais tarefas, o *Parquet* poderá fazer uso de audiências públicas; de dados captados ou fornecidos por quaisquer pessoas ou órgãos, ou requisitados aos órgãos da Administração pública direta ou indireta; e das estratégias definidas nos seus planos de atuação, previamente discutidos por seus membros. Será possível a criação de órgão específico na organização interna do Ministério Público para “*aprimoramento, articulação, centralização, gestão e eficiência da execução das funções*” previstas.

Tanto o Poder Legislativo quanto o Ministério Público darão ampla publicidade das análises e propostas à população, mediante publicação na imprensa oficial, nos meios cibernéticos e eletrônicos, e prestação de informações a quaisquer pessoas, salvo as hipóteses legais de sigilo.

A execução das providências previstas para o Ministério Público não impede que ele expeça recomendações, sobretudo quando zelando pelo efetivo respeito dos poderes públicos, promovendo medidas para a garantia dos serviços de relevância pública, protegendo o patrimônio público e social, o meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos, caso em que poderá expedir igualmente recomendações e relatórios anuais ou especiais.

Se for expedida a recomendação, com prazo razoável para cumprimento, o Ministério Público deverá ser informado, em dez dias, sobre a sua adoção ou não, “*sem prejuízo da instauração de procedimento administrativo pela prática de ilícito administrativo ou falta sujeita a sanções administrativas*”. Desatendida a recomendação, o membro do *Parquet* poderá instaurar inquérito civil, celebrar compromisso de ajustamento de conduta ou promover a ação civil competente.

Relatórios anuais ou especiais poderão ser emitidos, também, a respeito do exercício funcional, nas diversas áreas de atuação, podendo conter informações sobre o resultado social da atuação do Ministério Público, diagnósticos e recomendações, a serem igualmente encaminhados aos Poderes Legislativo e Executivo, às agências reguladoras competentes para as matérias em questão e às entidades representativas de interesse, com requisição de divulgação adequada e imediata, bem como resposta escrita, se for o caso.

O órgão ministerial poderá ainda notificar a autoridade competente para que, em prazo razoável, tome as providências legais, no âmbito de seu poder de polícia, a fim de assegurar o respeito a interesses sociais.

Há previsão de que as despesas para execução da lei “*corram por conta das respectivas dotações orçamentárias, suplementadas, se necessário*”; de cláusula de vigência imediata; e de regulamentação em sessenta dias.

A Comissão de Finanças e Tributação opinou, unanimemente, pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária da proposição, nos termos do voto do Relator, Deputado Pedro Novais.

Nos termos do artigo 32, IV, a, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade, da técnica legislativa e do mérito do projeto, que tramita em regime de prioridade e está sujeita à apreciação do douto Plenário.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Na análise da constitucionalidade formal da proposição, verifica-se ser possível competir à União Federal legislar sobre o tema.

Questões, no entanto, como a iniciativa legislativa e a correção do uso da forma de lei ordinária, ao menos no que se refere ao Ministério Público, têm, aqui, constitucionalidade duvidosa, uma vez que o § 5º do art. 128 da Constituição Federal dispõe que leis complementares, de iniciativa dos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

Há problema de constitucionalidade, também, no estabelecimento, no art. 13, de prazo para a regulamentação da lei, o que afronta o princípio da separação dos Poderes, consagrado no art. 2.º da Constituição Federal.

No mérito, gostaria de ressaltar que tenho pessoalmente muito apreço por todos os projetos aprovados pela Comissão de Legislação Participativa, que considero um instrumento essencial de participação social (se não exatamente popular) nesta Casa; e, em especial, por aqueles advindos de órgãos e entidades sérias como as que associam membros do Ministério Público.

Dessa forma, é com especial pesar que entendo que, conquanto o objetivo buscado seja louvável, o projeto deva ser rejeitado.

Segundo o correto ensinamento de R. Ruggiero, o Direito não passa de um sistema de limitações. Estabelecer limites ao exercício da força e do poder, vedações a atos antissociais, imposições de condutas contrárias ao interesse individual, mas ditadas pelo interesse geral: eis o Direito cumprindo seu objetivo de tornar possível e harmônica a vida em sociedade.

Muito embora ontologicamente voltado à pacificação social, sabemos que o próprio Direito gera inevitável tensão na sociedade, dirigindo limites e vedações a quem não os deseja. A experiência revela que uma parcela dos destinatários das normas – sejam elas quais forem – sempre resistem em cumprir os seus comandos – do que decorre ser a coercibilidade

um dos elementos essenciais da norma jurídica (em contraste com as meramente morais).

O pragmatismo sempre presente no Direito anglo-saxão explica ser nele tão difundida a ideia do “*enforcement*”, isto é, o reconhecimento da necessidade de serem estabelecidos mecanismos eficazes que assegurem o cumprimento das leis.

Naqueles países, o objetivo é atingir o grau de atendimento do comportamento desejado ou proscrito pela regra que a sociedade acredita que ela pode suportar (eis que o “*enforcement*”, seja ele o policiamento, a pena, ou outros mecanismos de garantias, é sempre caro).

Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz e Patrícia André de Camargo Ferraz afirmam, em artigo intitulado “*Ministério Público e Enforcement*” (Mecanismos que Estimulem e Imponham o Respeito às Leis) – do qual tomamos grande parte dos argumentos utilizados neste parecer –, que, no Brasil, a sistemática desconsideração de que não há esse acatamento espontâneo, nem mesmo pela indicação de sanções, tem levado à edição de uma quantidade excessiva e desordenada de leis, muitas vezes inconsequentes, absurdas ou inúteis, como os exemplos do dispositivo constitucional que limita em doze por cento as taxas de juros reais, ou as soluções modernas e avançadas de recuperação do criminoso (jamais aplicadas) da Lei de Execuções Penais.

A ausência de “*enforcement*” provoca grau elevado de descrédito nas leis e no Direito e, em consequência, grande sensação de insegurança jurídica, de desorganização e forte tensão social.

Sabendo que muitas normas são desobedecidas, impunemente, as pessoas perdem progressivamente o sentimento de solidariedade, passam a temer serem lesadas, sentem-se ingênuas ou tolas por agirem (apenas elas!) em conformidade com o Direito. Muitas vezes, com o passar do tempo, passam a também infringir a norma.

Tudo isso é muito visível em nosso dia a dia. Quem já não se sentiu lesado por permanecer corretamente na pista, em uma estrada congestionada, quando dezenas de outros motoristas “furavam” a fila pelo acostamento? Diante da falta de confiança nas leis, a “esperteza” acaba sobrepujando a educação e a civilidade.

O famoso “jeitinho” brasileiro não passa de outra consequência desse fato: contornar a perda de um prazo, “acertar” com o fiscal o não pagamento de uma multa ou a manutenção de uma situação irregular (que, por vezes, é a da instalação elétrica ou de gás de uma residência, com graves riscos para seus próprios ocupantes, ou para os vizinhos), são atos encarados com naturalidade e que passam mesmo a ser socialmente aceitos.

Outra séria e inevitável consequência da falta do “*enforcement*” é o desprestígio dos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis pela edificação e pela defesa do sistema legal positivo, o que equivale à descrença em nossas instituições mais relevantes.

Há, ainda, a generalizada sensação de impunidade, em especial em relação às elites. O sistema judiciário, parecendo inoperante, estimula os mecanismos extrajudiciais de solução de conflitos, alguns deles ilícitos, como o exercício arbitrário das próprias razões, os linchamentos e o aparecimento de “justiceiros”.

Há, no entanto, inúmeros meios possíveis de “reforçar” a aplicação da lei.

A ideia de “*enforcement*” está intimamente relacionada com a ideia de planejamento, de estabelecimento de políticas de aplicação das leis em geral ou, mais frequentemente, de determinadas leis, consideradas mais importantes em um determinado momento. Isso significa existirem formas de reforço aplicáveis a todas as leis e outras específicas, válidas para uma única lei, ou para determinado conjunto de leis (ambientais, por exemplo).

A preocupação com o “*enforcement*” deveria existir sempre já aqui no Congresso Nacional, no decorrer do processo legislativo. Para preservar nosso próprio prestígio e autoridade, deveríamos nos preocupar, previamente, com o estabelecimento de mecanismos que assegurassem obediência às normas que editamos.

Assim, o processo legislativo deveria, necessariamente, contemplar uma fase em que fosse previsto o grau de adesão espontânea à nova regra e, em contrapartida, o nível esperado de infringência. Por mais que isso não seja fácil, deveriam ser estudadas as formas pelas quais os possíveis infratores buscariam se furtar do cumprimento da lei. A partir daí, seriam

antecipadamente estabelecidos os meios tendentes a obstar esse descumprimento, se necessário mediante a competente previsão orçamentária.

No âmbito do Poder Executivo, também poderia ser pensada a fiscalização da aplicação das leis que imponham deveres aos administrados, a forma da fiscalização, os seus recursos, etc. Nos Estados Unidos, é comum “reforçar” a aplicação de uma lei por meio de campanhas publicitárias que divulguem, com impacto, as penalidades a serem aplicadas aos que a descumprirem (ou já aplicadas concretamente aos que a descumpriram). Divulga-se, igualmente, o exemplo de pessoas que obedecem à mesma lei, com ênfase no benefício social advindo dessa conduta.

É possível criar comissões (do Legislativo, do Executivo, mistas) com o objetivo de acompanhar a aplicação de determinadas leis ou realizar encontros entre representantes de diversos órgãos administrativos, para atuação harmônica e integrada, com aquele mesmo fim.

É possível, ainda, investir mais na fiscalização ou, ao revés, estabelecer sistemas de estímulo ao cumprimento espontâneo da norma (com prêmios, vantagens fiscais, etc.).

Mesmo no âmbito do Judiciário nos parece possível, nos dias atuais, cogitar do “*enforcement*”. O problema do acúmulo de feitos, por exemplo, poderia ser combatido por uma política clara no sentido de estimular e privilegiar o uso das ações coletivas.

Também o Ministério Público tem, já, papel essencial, nesse sistema de implementação das leis.

A Constituição Federal de 1988 delineou um novo Ministério Público, ao qual confiou a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127).

A mesma Carta Política alargou suas funções institucionais, legitimando o *Parquet* a ajuizar com exclusividade a ação penal pública, a promover a defesa do próprio Estado de Direito, a interpor a ação direta de inconstitucionalidade, a efetuar o controle da administração pública, na qualidade de verdadeiro *ombudsman*, bem assim dos serviços públicos e de relevância pública, a promover a ação civil pública em defesa do meio ambiente, do consumidor, da pessoa portadora de deficiência, do infante e do

adolescente, do trabalhador, como também de outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis.

Nenhum Ministério Público, em todo o mundo, ostenta volume tão grande de tão diversificadas e relevantes atribuições, de maneira que a Instituição está incumbida de zelar pela observância de algumas das mais fundamentais leis em vigor e, nesse mister, tem contato diário, sistemático e concreto com a aplicação prática das mesmas leis, encontrando-se em posição privilegiada para verificar suas imperfeições, as omissões que mais frequentemente permitem àqueles que as descumpriram escapar das sanções previstas, as dificuldades reais de fiscalização e o que seria necessário para tornar mais efetivo esse controle.

Nessas condições, o Ministério Público teria, então, plenas condições de efetuar, nas suas diversas áreas de atuação, diagnósticos bastante precisos quanto ao grau de efetividade das diversas leis cuja aplicação procura todos os dias assegurar. Poderia apontar os aspectos positivos e negativos dessas normas e, com base nesses diagnósticos, estaria apto para formular, em momento posterior, propostas concretas tendentes a reforçar aqueles aspectos positivos e a superar os negativos.

O Ministério Público poderia, além disso, elaborar toda uma revisão do sistema normativo no tocante a uma área determinada (por exemplo, no que diz respeito à execução da pena ou à poluição de mananciais), sugerindo a revogação de textos de lei, a alteração ou edição de outros.

Poderia, ademais, sugerir a adoção de políticas públicas para assegurar a observância dessas leis.

Pela rica experiência advinda do trato diário com a aplicação de inúmeras das leis mais importantes do sistema legal positivo, o Ministério Público poderia e deveria desempenhar papel destacado no esforço de assegurar efetividade a certas normas, denominado de “*enforcement*”. Entendemos, no entanto, que para fazê-lo, ele não precisaria da legislação cujo projeto ora está em exame; bastando que ele se organizasse para desenvolver de modo sistemático a análise referida.

Contando com a participação de todos os promotores e procuradores, os Centros de Apoio Operacional poderiam, por exemplo,

elaborar relatório anual em que analisariam, cada um em sua área específica de atuação, os problemas enfrentados, apresentando sugestões para eliminá-los.

Esses diagnósticos poderiam ser submetidos ao Colégio de Procuradores e, ainda que não o fossem, permitiriam que a Procuradoria-Geral de Justiça desenvolvesse, com base em dados concretos e objetivos, estudos amplos sobre temas de grande relevância.

A divulgação desses estudos e informações seria importante contribuição prestada pela Instituição e ensejaria, em um momento seguinte, maior aproximação com os Poderes Legislativo e Executivo, devendo-se tornar institucional e permanente o contato do Ministério Público com ambos, a fim de discutir questões relacionadas com a aplicação daquelas leis (*“enforcement”*).

A nós, do Poder Legislativo, o Ministério Público traria informações valiosas acerca da aplicação das leis, sugerindo alterações, edição de regras autônomas ou complementares, revogação de outras. Com o Executivo, discutiria a necessidade de criação ou alteração dos sistemas de fiscalização da aplicação das leis, a aplicação de políticas específicas para sua implementação (v.g. a realização de convênios ou simplesmente a atuação conjunta de órgãos diferentes).

Esse contato ou intercâmbio permanente de informações poderia – e deveria – aos poucos ser “institucionalizado”, por meio da apresentação periódica (anual, por exemplo) de relatórios, conforme o disposto no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público – LONMP) e da realização também periódica de audiências públicas junto a este Poder (Legislativo), para divulgação das informações e sugestões disponíveis. Mas também para isso não enxergamos a necessidade da novel legislação.

Tanto o Poder5 Legislativo quanto o Poder Executivo têm todo o interesse em receber o auxílio ministerial, que tornaria mais eficiente suas ações e elevaria o reconhecimento que lhe devota a sociedade e, pois, o seu prestígio. Ganharia, sobretudo a sociedade, à medida que passaria a confiar mais nas leis em vigor, com índice muito mais elevado de espontânea adesão ao seu cumprimento.

Também a atuação deste Poder Legislativo sugerida no presente projeto prescinde da novel legislação.

Concordando, portanto, com a grande importância do “*enforcement*”, mas acreditando que ele pode ser aplicado com a legislação já em vigor e que o projeto ora proposto, além de apresentar vícios de inconstitucionalidade formal, não é apto a lhe implementar, voto pela rejeição da proposição, pelo temor de que se torne exatamente o que combate: mais uma “*lei que não pega*”.

Feitas essas considerações, votamos pela **inconstitucionalidade e, no mérito, pela rejeição do Projeto de Lei nº 3.244, de 2008.**

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputado FABIO TRAD
Relator