



SENADO FEDERAL

UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

UNILEGIS

ALEXANDRA OTANI MACARIO EDREIRA

REESTRUTURAÇÃO ADMINISTRATIVA

DO CONGRESSO NACIONAL

Unificação de atividades:

Caso da Polícia do Senado Federal e da Câmara dos Deputados

Brasília – DF

2009

Introdução

Desde a inauguração de Brasília em abril de 1960, o Palácio do Congresso Nacional é a sede do Poder Legislativo Federal, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal da República. Ainda que fisicamente estejam em um mesmo local, suas estruturas administrativas tem funcionado separadamente. O exame dos organogramas das duas Casas evidencia algumas duplicidades de função, exemplo disto, são as Polícias Legislativas instaladas em suas respectivas estruturas.

Será possível, a luz da teoria da administração pública, discutir modelos de gestão compartilhada para alguns setores das duas casas? Na tentativa de elucidar esta questão, optou-se neste trabalho pela pesquisa documental, enriquecida por entrevistas não estruturadas e pela revisão de literatura como metodologias para a investigação proposta.

Para fundamentar o debate foi necessário conhecer um pouco da história do Poder Legislativo brasileiro. Assim, desde 1891, com a queda da Monarquia e a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, cuja tradição constitucional espelhou-se no modelo norte-americano criou-se um Legislativo federal bicameral dividido em duas vertentes: uma representando os estados federados, com senadores eleitos pelo sistema majoritário, e outra representando o povo, com deputados eleitos pelo sistema proporcional. A doutrina entende que o bicameralismo é o sistema mais apropriado às federações, ao apontar o Senado como a Câmara representativa dos estados federados.

No Brasil, segundo Maluf (1999,p. 237) sempre se adotou o desdobramento da função legislativa em dois ramos, desde a independência do País. No período imperial a Câmara Alta já denominada Senado, era de provimento vitalício e de feição nitidamente aristocrática à semelhança da *Câmara dos Lords* na Inglaterra. Os Príncipes da Casa Imperial eram Senadores por direito próprio logo que atingissem a idade de 25 anos. Na fase republicana o Senado tornou-se Câmara representativa dos Estados, com dois Senadores de cada uma das unidades federadas. Atualmente compõe-se de três senadores de cada Estado, no Capítulo II deste trabalho é discutido com mais profundidade tanto a história quanto o funcionamento do Poder Legislativo.

A constituição de 1988 em seu Art. 57 prevê no parágrafo 3º inciso II que as duas Casas regularão a criação de serviços comuns, não tendo sido previsto no texto constitucional quais seriam estes serviços. É possível por meio de uma Emenda Constitucional acrescentar no parágrafo 2º no art. 44, disposição para que o Congresso Nacional crie uma polícia única e integrada, que atenda as duas Casas legislativas, e seu funcionamento deverá ser regido por Regimento Comum.

Esta iniciativa deve, no entanto partir do interesse dos parlamentares em transformar setores que funcionam em duplicidade nas duas Casas, num exemplo de eficiência e racionalização de serviços. Esta mudança só será viável, se contar com a colaboração de todos os servidores envolvidos no desempenho do trabalho de cada setor.

Considerando correta a análise de Bresser Pereira (2006, p.24), quando afirma que a administração pública é burocrática, não correspondendo às demandas que a sociedade civil apresenta, os cidadãos exigem do Estado muito mais do que esse pode oferecer. E a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal (O'Connor, 1973), nem apenas política (Huntington, 1968), é também administrativa.

Observa-se que a administração pública com estilo arcaico necessita de uma “reforma” (Ferlie, 1999) para atender as demandas da sociedade civil que a cada dia demonstram mais atenção aos trabalhos executados nos órgãos públicos. É necessária uma renovação administrativa em alguns setores que tem relação direta com o público interno e o externo, para se obter serviços de maior eficiência priorizando a capacitação dos funcionários e a redução de custos de forma unificada.

Durante a fase de escolha do tema desse projeto chamou a atenção o fato de que determinados setores da Câmara dos Deputados e do Senado Federal estavam trabalhando com duplicidade dentro do Congresso Nacional. Apesar de funcionarem separados, possuem os mesmos princípios, as mesmas responsabilidades, com ações voltadas para o mesmo fim. A partir desta constatação demarcou-se que os principais objetivos de estudo deste projeto são:

- apresentar a estrutura organizacional administrativa do Senado Federal, Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional;
- Analisar quais setores são comuns nas Instituições e que poderiam trabalhar sob a responsabilidade de uma única Unidade do Congresso Nacional;
- escolher um setor e aplicar o Projeto de Unificação de Atividades no Congresso Nacional;
- apontar que a implantação deste projeto, com características modernas, terá como resultado o melhoramento dos serviços prestados e a racionalização econômica, se aproximando dos anseios da sociedade.
- apontar os fatores que estimulam a proposta de fusão de determinados setores das Casas.

A partir destes objetivos foi possível elaborar um trabalho cujas principais idéias são tratadas a partir da seguinte ordem:

1. No capítulo I está sucintamente apresentada a construção de alguns autores sobre a teoria da administração e seus componentes mais relevantes para este contexto que são: Estado, Governo e Administração Pública. Serão apresentados os

princípios da administração pública e o pensamento de pensadores da área sobre a reforma administrativa e a racionalização de recurso público. Apresentou-se o GESPÚBLICA, um programa federal que promove a governança e a eficiência nos serviços públicos;

2. No capítulo II como mencionado anteriormente, está configurado o Poder Legislativo federal, sua história e sua organização;
3. No capítulo III se encontra a descrição do órgão escolhido para ser exemplo de aplicação da proposta de unificação de serviços. Será apresentada a Polícia do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sua configuração atual e suas estruturas;
4. No capítulo IV está a justificativa da proposta de unir as polícias do Congresso Nacional;
5. Finalmente na conclusão foi possível dar vazão aos ideais que nortearam a jornada de construção deste trabalho e apresentar algumas sugestões sobre o encaminhamento a ser dado a questão das polícias legislativas

Capítulo I

Administração Pública

1.1 Teorias da administração

Segundo Lopes (2001, p. 54) o estudo da Administração Pública em geral deve partir do conceito de Estado, pois é por ele executada, sob o regime do Direito Público. Madeira (2006, p: xxiii) afirma que para se discutir a administração pública é preciso possuir uma idéia muito nítida da origem do poder do Estado e do que ele seja, pois existe uma identidade entre a instituição estatal, a Administração e o próprio exercício do governo.

Para avançar na discussão proposta é necessário deixar claro os conceitos aqui adotados de Estado, Governo e Administração Pública:

A. Estado

O conceito de Estado, de acordo com Maluf, (1999, p. 19-20) vem evoluindo no decorrer dos tempos, desde a antiguidade, a partir da *Polis* grega e a *Civita* romana. A própria denominação de Estado, com a exata significação que lhe atribui o direito moderno, foi desconhecida até o limiar da Idade Média, quando as expressões empregadas eram *rich, imperium, land, terrae* etc. Teria sido a Itália o primeiro país a empregar a palavra *Stato*; em seguida a Inglaterra, a França e a Alemanha, utilizaram o termo Estado para definir a ordem pública constituída. Contudo foi Maquiavel o criador do direito público moderno, quem definitivamente introduziu a expressão de Estado na literatura científica.

Como afirma Maluf, (1999, p. 20) no plano político, onde se encara o Estado principalmente como fato social, os conceitos emitidos pelos autores decorrem das construções doutrinárias. Uns consideram, o Estado como organismo natural ou produto da evolução histórica, outros como entidade artificial, resultante da vontade coletiva manifestada em um dado momento. Uns o conceituam como objeto de direito (doutrinas monárquicas), outros, como sujeito de direito como pessoa jurídica (doutrinas democráticas). Outros ainda o consideram como a expressão mesma do direito, incluindo em uma só realidade Estado e Direito (teoria monista).

O autor, citando palavras da linha de pensamento do professor Miguel Reale, aponta que o Estado não é apenas um sistema geral de normas, como pretendem as correntes monistas, nem um fenômeno puramente sociológico, como sustentam as correntes

pluralísticas. É uma realidade cultural constituída historicamente em virtude da própria natureza social do homem, que encontra a sua integração no ordenamento jurídico.

Ele (1999, p. 99-100), comentando sobre a origem do Estado, destaca:

“... Aristóteles considera o homem como um ser eminentemente político, com tendência inata para a vida em sociedade, e encara o Estado como uma *instituição natural, necessária, decorrente da própria natureza humana*. O Estado, na doutrina sempre nova do grande filósofo estagirita, é resultante dos movimentos naturais de coordenação e harmonia. Sua finalidade primeira seria a segurança da vida social, a regulamentação da convivência entre os homens, e em seguida, a promoção do bem-estar coletivo. Afirma Aristóteles que o Estado deve bastar-se a si mesmo, isto é, deve ser *auto-suficiente*.”

Muitas teorias a respeito do conceito de Estado estão baseadas em seus principais autores, quais sejam: Thomaz Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau. Segundo Madeira (2006, p. xxiii) Hobbes, primeiro filósofo a defender a Teoria contratualista, demonstrou que o homem ou os grupos humanos desenvolveram a habilidade de negociar seus poderes individuais e coletivos, transferindo na medida em que as relações se tornaram complexas, esses poderes para o Estado e seus governantes, mediante pacto social entre aqueles que o compõem. Nesta fase teórica de Hobbes, o homem abriu mão de suas prerrogativas em prol do interesse comum, concentrando o poder num governante.

Em Lopes (2001, p. 55) se encontra o seguinte conceito de Estado:

“O conceito de Estado varia segundo o ângulo em que é considerado. Do ponto de vista sociológico, é *corporação territorial dotada de um poder de mando originário* (Jellinek); sob o aspecto político, é *comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior de ação, de mando e de coerção* (Malberg); sob o prisma constitucional, é *pessoa jurídica territorial soberana* (Biscaretti di Ruffia); na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno (art. 14, I). Como ente personalizado, o Estado tanto pode atuar no campo do Direito Público como no Direito Privado, mantendo sempre sua única personalidade de Direito Público, pois a teoria da dupla personalidade do Estado acha-se definitivamente superada”.

Segundo Alves (2006, p. 9) Locke, ao contrário de Hobbes, era um otimista em relação ao homem em sua natureza política e social. Enquanto Hobbes achava que no Estado sem as leis e o controle, existia uma situação endêmica de guerra de todos contra todos ou uma condição de inimizade e desagregação social permanente, Locke assumiu visão oposta, possuindo uma fé muito clara na capacidade humana de consenso e diálogo. O Homem, na sua função social, mais que política, de cidadão, tem o controle do Estado mediante os seus representantes regularmente constituídos gerando paz e assistência mútua.

Para Locke, a legitimidade do Estado reside não somente em propiciar a segurança e a paz social aos seus cidadãos, mas também, em promover e fazer respeitar o consenso político e social existente entre todos os seus membros.

Azambuja (2003, p. 99-101), analisando a visão de Rousseau de Estado afirma que:

“... Rousseau tenta, ao menos em teoria, fugir ao absolutismo a que fatalmente teria de chegar sua doutrina, que funda o Direito e o Estado exclusivamente na igualdade dos homens, sem admitir nenhum princípio ou norma permanente que limitasse a vontade geral. E os argumentos que usa vão desde a declamação aos mais espantosos sofismas, disfarçados em lógica fictícia e aparente. O problema para ele é: encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, no entanto senão a si mesmo e permaneça tão livre como antes.”

Rousseau, em Azambuja (2003, p: 61), admite mais explicitamente do que Hobbes e Locke, o estado de natureza, como sendo uma época primitiva em que o homem vivia feliz e livre, fora da sociedade. O homem, diz ele, nasceu livre, feliz e bom; a sociedade o tornou escravo, mau e desgraçado. A época de ouro do estado de natureza terminou devido ao progresso da civilização.

Bobbio (2000, p. 73-74) citando Adam Ferguson, ressalta que o Estado, entendido como ordenamento político de uma comunidade, nasceu da dissolução da comunidade primitiva fundada sobre os laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos familiares por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa). Segundo o autor, os historiadores contemporâneos afirmam que o nascimento do Estado assinala o início da era moderna. Representa o ponto de passagem da idade primitiva, gradativamente diferenciada em selvagem e barbárie, à idade civil, onde “civil” está ao mesmo tempo para “cidadão” e “civilizado”.

Neste sentido, Bobbio apresenta, ainda, que em toda a tradição jusnaturalista o estado de natureza que precede ao estado civil é representado indiferentemente como um estado de isolamento puramente hipotético ou como o estado em que teriam vivido os povos primitivos e vivem ainda os selvagens; de acordo com o professor, em ambos os casos, como a condição na qual os homens vivem quando ainda não surgiu o Estado, não por acaso chamado, em antítese ao estado natural, de *societas civilis* (civil justamente como natural e ao mesmo tempo como não selvagem).

Lopes (2001, p. 55-56) destaca que o Estado é constituído de três elementos sendo eles: o Povo, o componente humano do Estado e imprescindível para a existência do mesmo; o Território, a sua base física, onde ocorre a sua ordem jurídica e formação

geográfica da nação; e o Governo soberano, o elemento condutor do Estado que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto organização emanado do Povo. Ele afirma que não pode haver Estado independente sem haver soberania, isto é, sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se, segundo a vontade livre de seu povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário. A vontade estatal apresenta-se e se manifesta através dos denominados Poderes de Estado.

Os Poderes de Estado, conforme Lopes (2001, p. 55) são adotados nos Estados de direito até hoje sob a clássica tripartição de Montesquieu: Legislativo, Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si (Constituição Federal (CF), art. 2º). Para Madeira (2006, xxiii), O poder que antes era de um governante, agora se divide em três partes. Segundo o autor, do ponto de vista do conceito abstrato, o poder é um só e o Estado é o mesmo, ou seja, tudo é poder Estatal. A divisão existiu por que se observou que o poder concentrado em uma pessoa era abuso.

Para o mesmo autor ainda que esses poderes sejam imanentes e estruturais do Estado, a cada um deles correspondendo uma função que lhe é atribuída com precipuidade. Sendo assim, a função precípua do Poder Legislativo é a de elaboração da lei (função normativa); a do Poder Executivo é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa); e a do Poder Judiciária função precípua de aplicação coativa da lei aos litigantes (função judicial).

B. Governo

Bobbio (2000, p: 90) citando Locke, afirma que o principal dever do governo é tornar possível, mediante o exercício do poder coativo, a observância das leis naturais que, para serem respeitadas, não teriam a necessidade de nenhum governo, caso os homens fossem todos seres racionais.

A expressão “governo” de acordo com Lopes (2001, p: 59), em sentido formal, é o conjunto de funções de poderes e órgãos constitucionais; em sentido material, é o complexo de funções estatais básicas; em sentido operacional, é a condução política dos negócios públicos. Segundo o autor, o governo ora se identifica com os poderes e órgãos supremos do Estado, ora se apresenta nas funções originárias desses poderes e órgãos como manifestações da soberania.

Maluf, (1999, p: 27) afirma que a conceituação de governo depende dos pontos de vista doutrinários, mas exprime sempre o exercício do poder soberano. Segundo ele é daí que existe a confusão entre governo e soberania. A segunda, para alguns autores, está implícita na organização governamental.

Osborne e Gaebler, citados por Secchi (2009, p.356-357) em sua obra “Governo Empreendedor”, apresentam os 10 mandamentos para transformar uma organização pública burocrática em uma organização pública racional e eficaz:

- Governo catalisador – os governos não devem assumir o papel de complementar de políticas públicas sozinhos, mas sim harmonizar a ação de diferentes agentes sociais na solução de problemas coletivos;
- Governo que pertence à comunidade – os governos devem abrir-se à participação dos cidadãos no momento de tomada de decisão;
- Governo competitivo – os governos devem criar mecanismos de competição dentro das organizações públicas e entre organizações públicas e privadas, buscando fomentar a melhora da qualidade dos serviços prestados. Essa prescrição vai contra os monopólios governamentais na prestação de certos serviços públicos;
- Governo orientado por missões – os governos devem deixar de lado a obsessão pelo seguimento de normativas formais e migrar a atenção na direção da sua verdadeira missão;
- Governo de resultados – os governos devem substituir o foco no controle de *inputs* para o controle de *outputs* e impactos de suas ações e para isso adotar a administração por objetivos;
- Governo orientado ao cliente – os governos devem substituir a autorreferência pela lógica de atenção às necessidades dos clientes/cidadãos;
- Governo empreendedor – os governos devem esforçar-se para aumentar seus ganhos por meio de aplicações financeiras e ampliação da prestação de serviços;
- Governo preventivo – os governos devem abandonar comportamentos reativos na solução de problemas pela ação proativa, elaborando planejamento estratégico de modo a antever problemas potenciais;

- Governo descentralizado – os governos devem envolver os funcionários nos processos deliberativos, aproveitando o seu conhecimento e capacidade inovadora. Além de melhorar a capacidade de inovação e resolução de problemas, a descentralização também é apresentada como forma de aumentar a motivação e autoestima dos funcionários públicos;
- Governo orientado para o mercado – os governos devem promover e adentrar na lógica competitiva de mercado, investindo dinheiro em aplicações de risco, agindo como intermediário na prestação de certos serviços, criando agências regulatórias e institutos para prestação de informação relevante e, assim, abatendo custos transacionais.

C. Administração Pública

A natureza da Administração pública nos ensina Lopes (2001, p: 80) *é a de um múnus público* para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Continua o autor, explicando que ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, como legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

Sendo assim, afirma Lopes (2001, p. 80-81), os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrativa. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Observa o autor que o ato ou contrato administrativo realizado sem interesse público configura desvio de finalidade.

Ele (2001, p. 59) nos ensina que, em sentido formal, a administração pública é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, o autor destaca

que a Administração é todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. Segundo ele, a Administração não pratica atos de governo. Pratica, tão somente, atos de execução, com maior ou menor autonomia funcional segundo a competência do órgão e de seus agentes.

Comparativamente o autor distingue Governo e Administração conforme quadro a seguir:

Quadro 1 – diferenças conceituais entre Governo e Administração

	Governo	Administração
Atividade	Política e discricionária	Neutra e normalmente vinculada à lei ou à norma técnica
Conduta	Independente	Hierarquizada
Execução	Comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução	Executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução

De acordo com o quadro apresentado, Lopes conclui afirmando que a Administração tem poder de decisão, mas somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidades administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria.

1.2 Princípios Gerais da Administração Pública

Como explica Hely Lopes (2001, p. 81) os princípios básicos da administração pública estão em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: a legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia de interesse público. Neto, Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, *caput*, da CF de 1988, os outros princípios estão implícitos dentro do Direito Administrativo.

- **Princípio da Legalidade** (arts. 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV) – Neto, é a completa submissão da Administração às leis (Bandeira) submissão do agir à lei é sempre exigida, pois o poder público não pode atuar em hipótese nenhuma, contra, obrigando-se à ação legalmente vinculada (Diogo Moreira Neto). Lopes, (2001, p. 82-83) afirma que na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. Não há liberdade nem vontade pessoal. Significa que o administrador público está em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum. “Se a administração não atende ao “fim legal”, a que está obrigada, entende-se que abusou de seu poder. Portanto, se a ação administrativa desatende a essa finalidade, deve-se concluir que passou o limite da *zona livre*, violando uma prescrição jurídica expressa ou implícita, o que a transpõe, por definição, para a *zona vinculada*” (José Cretella júnior, citado por Bandeira, pag. 50).
- **Princípio da Moralidade administrativa** (arts. 37 *caput* e §4º, 85, V, e 5º, LXXIII) – não se trata da moral comum e sim da moral jurídica (Mauricie Hauriou, apud Lopes, 2001, p.83), entendida como o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, por que nem tudo que é legal é honesto.
- **Princípio da Impessoalidade ou finalidade** (arts. 37, *caput*, e 5º, *caput*) – Bandeira aponta que não se compreende uma lei, não se entende uma norma, sem entender qual o seu objetivo (Bandeira). Lopes (2001, p. 83-84) nos ensina que o princípio clássico do princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. A finalidade terá sempre um objetivo em qualquer ato administrativo: o interesse público. Ele diz que o que veda o princípio é a prática do ato administrativo sem o interesse público ou conveniência para a Administração,

visando a satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob forma de desvio de finalidade.

- **Princípio da Publicidade** (arts. 37, caput, e 5º, XXIII, e XXXIV, “b”) - é a divulgação oficial do ato para conhecimento e início de seus efeitos externos segundo Hely Lopes. Em princípio segundo o autor, todo ato administrativo deve ser publicado, porque pública é a administração que o realiza, só se admitindo sigilo nos casos de segurança nacional. A publicidade como princípio de administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Tudo é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para fins constitucionais.
- **Princípio da Eficiência** (art. 37, *caput*) – Neto, (p. 107) é o princípio que exige da atividade administrativa, presteza, perfeição e rendimento funcional. É o princípio mais moderno da função administrativa, introduzido na Constituição em 1998. Entendida como a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade. Ela se apresenta, simultaneamente, como um atributo técnico da administração, como uma exigência ética a ser atendida, no sentido weberiano de resultados, e como uma característica jurídica exigível, de boa administração dos interesses públicos (Diogo Moreira Neto, 107).
- **Princípio da Razoabilidade** – Professor Bandeira, explica que nos casos em que a Administração dispõe de certa liberdade para eleger o comportamento cabível diante de caso concreto, isto é, quando lhe cabe exercitar certa discricionariedade administrativa, evidentemente tal liberdade não lhe foi concedida pela lei para agir desarrazoadamente, de maneira ilógica, incongruente. Um ato administrativo que afronta à razoabilidade é censurável e também inválido. (Este princípio está estreitamente ligado aos princípios da legalidade e finalidade).
- **Princípio da Proporcionalidade** – Bandeira, a lei outorga competências em vista de certo fim. Toda demasia, todo excesso desnecessário ao seu atendimento, configura uma superação do escopo normativo (Bandeira). Assim a providência administrativa mais extensa ou mais intensa do que o requerido para atingir o interesse público

insculpido na regra aplicada é inválida, por consistir em um transbordamento da finalidade legal. Princípio de aspecto específico da razoabilidade.

- **Princípio da motivação** (arts. 1º, II e parágrafo único, e 5º, XXXIV, “b”) – Lopes, impõe a administração pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada (Bandeira). O autor, (2001, p. 91-93) afirma que pela motivação o administrador público justifica sua ação administrativa, indicando os fatos (pressupostos de fato) que ensejam o ato e os preceitos jurídicos (pressupostos de direito) que autorizam sua prática. A motivação deve apontar a causa e os elementos determinados da prática do ato administrativo, bem como o dispositivo legal em que se funda. Com a constituição de 1988, a regra geral é a obrigatoriedade da motivação, para que a atuação ética do administrador fique demonstrada pela exposição dos motivos do ato e para garantir o próprio acesso ao judiciário.
- **Princípio da Ampla Defesa e Contraditório** (art. 5º, LIV e LV) – segundo Hely Lopes, (2001, p. 94) a Lei 9.784/99, no artigo 2º, prevê expressamente a observância por parte da administração pública dos princípios da ampla defesa e do contraditório. Segundo o autor, este princípio regula a esfera infraconstitucional, o cumprimento do disposto na Constituição Federal, em especial no seu art. 5º, LV, que assegura “aos litigantes, em processo administrativo. Assim, segundo Ada Pellegrini Grinover *apud* (Lopes, 2001 p. 95) “A Constituição não mais limita o contraditório e a ampla defesa aos processos administrativos (punitivos) em que haja acusados, mas estende as garantias a todos os processos administrativos, não-punitivos e punitivos, ainda que neles não haja acusados, mas simplesmente litigantes”. E arremata a autora: “litigantes existem sempre que num procedimento qualquer, surja um conflito de interesses.
- **Princípio do Interesse Público ou supremacia o Interesse Público** – de acordo com Lopes, (2001 p. 95) este princípio está intimamente ligado ao da finalidade (fundamentado na própria idéia de Estado), pois corresponde ao atendimento a fins de interesse geral. A primazia do interesse público sobre o privado é inerente à atuação estatal e domina-a, na medida em que a existência do Estado justifica-se pela busca do interesse geral. Em razão dessa inerência, deve ser observado mesmo quando as atividades ou serviços públicos forem delegados aos particulares.
- **Princípio da Segurança Jurídica** – este princípio segundo Bandeira, não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que

faz parte do sistema constitucional como um todo, portanto, enquadra-se entre os princípios gerais de Direito. A segurança jurídica, explica o autor, coincide com uma das mais profundas das aspirações do homem: a segurança em si mesma, a da certeza possível em relação ao que o cerca, sendo esta uma busca permanente do ser humano.

1.3 Racionalidade e eficiência da Administração pública

Para se entender a razão de ser de uma reestrutura administrativa, na proposta de unir serviços de determinados órgãos existentes no Congresso Nacional, mencionamos, alguns trechos sobre o tema Reforma do Estado no qual se observa debates que caracterizam as mesmas intenções de organização e eficiência no sistema administrativo público.

1.3.1. Reforma administrativa do Estado, segundo Bresser

Como Cardoso mencionou em Bresser (2006, p. 15), “vivemos hoje num cenário global que traz novos desafios às sociedades e aos Estados nacionais. Observa-se que o Estado encontra-se em uma fase de reorganização tanto do sistema econômico, como também do próprio sistema político mundial”.

Bresser (2006, p.20) nos ensina que na década de 80, logo após a eclosão da crise de endividamento internacional, o tema que prendeu a atenção dos políticos e formuladores de políticas em todo o mundo foi o ajuste estrutural ou, em termos mais analíticos, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Desde então, vê-se crescer em todo o mundo uma onda global de reforma do setor público. Praticamente todos os governantes tem empreendido esforços para modernizar e agilizar a administração pública (idem, p.75). Tornou-se claro, segundo o autor, que a causa básica da grande crise dos anos 80, foi o Estado: uma crise fiscal, uma crise do tipo de intervenção estatal e uma crise da forma burocrática de administração

O autor defende que os cidadãos estão cada vez mais conscientes de que a administração pública burocrática (modelo Weberiano) não corresponde às demandas que a sociedade civil apresenta aos governos no capitalismo contemporâneo. E que a causa imediata da lacuna que assim se cria não é apenas fiscal, como observou O'Connor (1973) citado por Bresser (2006, p. 24), nem apenas política, como Huntgton (1968), também citado pelo autor; é também administrativa.

Ele (1998, p.315-316) diz que para uma Reforma Gerencial é necessário que haja um sistema de contabilidade que informe com simplicidade e clareza os custos de cada departamento e, portanto a soma de dinheiro cada administrador público é responsável. O autor cita alguns sistemas já existentes como o sistema de contabilidade financeira (SIAFI) do Ministério da Fazenda e o SIDOR do Ministério do Planejamento e Orçamento. O sistema de contabilidade modela em formato gerencial um conjunto de dados já disponíveis no âmbito dos sistemas de administração financeira e de pessoal da administração federal, agregando-os por órgão, entidade ou unidades administrativas. Além disso, permite identificar custos que permaneciam até então ocultos pelos dirigentes. Como a questão dos servidores cedidos a um determinado órgão que continuavam a pesar, em termos de custos, ao órgão de origem.

Secchi, (2009, p. 349) aponta dois modelos organizacionais e um paradigma relacional apresentados como alternativas ao modelo burocrático. A administração pública gerencial (AGP) e o governo empreendedor (GE) são modelos organizacionais que incorporam prescrições para a melhora da efetividade da gestão das organizações públicas. O movimento da governança pública (GP) se traduz em um modelo relacional porque oferece uma abordagem diferenciada de conexão entre um sistema governamental e o ambiente que circunda o governo.

Foi desde a década de 60 e início de 70 que cresceu a insatisfação amplamente disseminada com relação à administração pública burocrática. Bresser afirma (2006, p. 26) que a administração pública gerencial emergiu na segunda metade do século passado como resposta a crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal e como estratégia de reduzir custo, tornando a administração pública mais eficiente.

Observa o autor, que enquanto a administração pública burocrática concentra-se no processo, em definir procedimentos para a contratação de pessoal, para a compra de bens e serviços e em satisfazer as demandas dos cidadãos, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados. Enquanto a administração pública burocrática é auto-referente, a administração pública gerencial é orientada para o cidadão.

Os princípios da administração burocrática clássica, segundo ele (2006, p. 243) foram introduzidos no País através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). Mais precisamente em 1936 foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil, extinto em 1938 e substituído pelo Dasp. Este foi extinto em 1986, dando lugar à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (Sedap), extinta em 1989

sendo incorporada à Secretaria do Planejamento da Presidência da República (SAF), que em 1992 foi incorporada ao Ministério do Trabalho. Em janeiro de 1995, com o início do governo Fernando Henrique Cardoso, a SAF transformou-se em Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE). No Brasil, a idéia de uma administração gerencial é antiga. Começou a ser delineada na primeira reforma administrativa nos anos 30 e estava na origem da segunda reforma ocorrida em 1967.

Mello (2006) em sua tese defende que o setor público representa um papel importante na sociedade e a efetiva governança nesse setor pode encorajar o uso eficiente de recursos, a exigência de responsabilidade em prestar contas para o administrador dos recursos, melhora a administração e a entrega de serviços. Afirma, ainda, que muitos países estão passando por uma reavaliação completa do papel do governo na sociedade. Sendo assim, surge uma redefinição da relação político-administrativa projetada para assegurar maior responsabilidade e uma redução do poder dos administradores.

O conceito de governança pública, segundo Secchi (2009, P. 357) gera ambigüidades entre diferentes áreas do conhecimento. Nas relações internacionais se concebe governança como mudança nas relações de poder entre Estados no presente cenário internacional. Teorias de desenvolvimento tratam a governança como um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão, que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social. Segundo o autor (2009 p. 358) “boa governança” é, portanto, uma combinação de boas práticas de gestão pública. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial exigem “boa governança” como requisito para países, em via de desenvolvimento, receber recursos econômicos e apoio técnico. Na linguagem empresarial e contábil, significa um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas de capital aberto.

Secchi (2009, p. 359) menciona Brugué e Vallès (2005:198) que faz a seguinte observação sobre governança:

A Governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos eleitos (modelos da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo”

Mello, (2006) define governança como sendo a capacidade abrangente financeira e administrativa de uma organização de praticar políticas, enquanto que a

capacidade de governabilidade resulta da afinidade de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade. Sem a governabilidade é impossível a governança.

A respeito do dimensionamento de pessoal, Bresser (1998, p. 317) afirma que é impossível uma administração racional sem que se tenha uma noção razoavelmente clara da força de trabalho, ou lotação, necessária em cada órgão para que sua missão possa ser cumprida. O autor, na ocasião membro no MARE um amplo levantamento da distribuição dos cargos da administração federal direta, autárquica e fundacional, para a determinação do número de servidores necessário em cada órgão e entidade. O resultado desse trabalho foi a identificação de carências e excessos de servidores nas diferentes unidades, fornecendo elementos importantes as iniciativas de recrutamento, redistribuição e capacitação de servidores, instrumentos da política de recursos humanos.

Desta forma, Bresser apresenta o Programa de Racionalização das Unidades Descentralizadas do Governo Federal, instituído pelo decreto nº 2.258 em 20 de junho de 1997, com a finalidade de promover a melhoria dos serviços prestados, o fortalecimento das atividades finalísticas e a otimização dos recursos alocados às unidades civis da Administração Pública Federal direta (art.1º). Conforme o art. 2º da norma o Programa será implementado por intermédio de projetos específicos, desenvolvidos em conformidade com as características locais de cada unidade federativa, devendo suas ações observar as seguintes diretrizes:

I - reestruturação das unidades organizacionais voltadas para a execução de atividades de suporte administrativo, dando prioridade ao compartilhamento dos recursos humanos, materiais e patrimoniais;

II - reavaliação de estruturas responsáveis por atividades finalísticas que não representem competência exclusiva da União;

III - gradualismo na implementação de quaisquer medidas que possam afetar a continuidade de serviços;

IV - estímulo à participação constante dos usuários na avaliação dos serviços de suporte administrativo prestados de forma descentralizada;

V - profissionalização da gestão das unidades prestadoras de serviços de suporte administrativo;

VI - utilização dos mecanismos de redistribuição de pessoal e realocação de recursos materiais e patrimoniais entre os diferentes órgãos, com vistas a suprir carências e garantir maior racionalidade na distribuição de recursos;

VII - absorção e unificação gradual da gestão dos serviços de suporte administrativo pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Art 3º Para os fins de que trata este Decreto, são considerados serviços de suporte administrativo as atividades exercidas no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal direta relativas a:

I - administração de pessoal, inclusive no tocante à gestão de serviços de saúde e assistência aos servidores;

II - operacionalização de processos para compras e contratações;

III - administração patrimonial, de contratos e de serviços de apoio logístico;

IV - outras atividades desenvolvidas nas áreas de competência dos sistemas de atividades auxiliares de que trata o art. 30 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, quando verificada a possibilidade de obtenção de ganhos de escala.

Art 4º Ao Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado competirá a coordenação geral do Programa.

Parágrafo único. Para o exercício da competência prevista no *caput*, o Ministro de Estado poderá:

a) instituir grupos de trabalho regionais, inclusive com o aproveitamento temporário de cargos em comissão e funções gratificadas de órgãos extintos em decorrência das medidas previstas neste Decreto;

b) requerer informações diretamente aos titulares das unidades, quando necessário à elaboração e à implantação de projetos;

c) determinar aos órgãos envolvidos na implementação do Programa os procedimentos a serem adotados para garantir a compatibilidade dos sistemas de processamento e informação que venham a ser utilizados de forma compartilhada;

- d) orientar sobre o uso e a ocupação dos espaços físicos pelos órgãos da Administração Pública Federal direta;
- e) definir o cronograma de implementação do Programa com base nas condições dos projetos locais específicos;
- f) propor os atos administrativos e normativos necessários à implementação do Programa.

Art 5º Fica instituído Grupo de Assessoramento Técnico com a finalidade de assessorar o Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado nos processos de planejamento, implementação e avaliação do Programa de que trata este Decreto.

§ 1º O Grupo de Assessoramento Técnico de que trata o *caput* será composto por três representantes do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, três do Ministério da Fazenda e dois do Ministério do Planejamento e Orçamento, indicados pelos respectivos Secretários-Executivos.

§ 2º Os membros do Grupo de Assessoramento Técnico serão designados pelo Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, a quem caberá indicar o coordenador do colegiado.

Art 6º As Delegacias de Administração do Ministério da Fazenda prestarão o apoio logístico necessário às atividades desenvolvidas no âmbito do Programa ora instituído, enquanto não forem criadas condições para a unificação da gestão dos serviços de suporte administrativo, nos termos dispostos no inciso VII do art. 2º.

Art 7º Os órgãos setoriais dos Sistemas de Planejamento, Orçamento e Programação Financeira, em cada Ministério civil, promoverão a descentralização, para as unidades de que trata o art. 6º, dos créditos orçamentários destinados ao atendimento de todas as despesas de suas respectivas unidades descentralizadas com as atividades de suporte administrativo que, no âmbito do Programa, venham a ter sua gestão unificada.

Parágrafo único. A Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda e a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento e Orçamento deverão adotar as providências necessárias para o fiel cumprimento do disposto no *caput*.

1.3.2 Programa Nacional de Gestão Pública – GESPÚBLICA

O Governo Federal criou o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública – instituída pelo Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005, com a finalidade, de acordo com Decreto, de contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. O programa tem por objetivo eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública e assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

O GesPública é focada em resultados, é federativa e essencialmente pública. Sustenta os cinco princípios da constituição: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Conforme o Decreto o GesPública é estabelecida por meio de um Comitê Gestor, que deverá mobilizar os órgãos e entidades da administração pública para a melhoria da gestão e para a desburocratização. O Comitê deve ainda apoiar tecnicamente os órgãos e entidades da administração pública na melhoria do atendimento ao cidadão e na simplificação de procedimentos e normas; orientar e capacitar os órgãos e entidades da administração pública para a implantação de ciclos contínuos de avaliação e de melhoria da gestão e desenvolver modelo de excelência em gestão pública, fixando parâmetros e critérios para a avaliação e melhoria da qualidade da gestão pública, da capacidade de atendimento ao cidadão e da eficiência e eficácia dos atos da administração pública federal.

O Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tem como objetivos formular o planejamento das ações do GesPública além de coordenar e avaliar a execução dessas ações.

O Comitê é composto por (art.8º):

- Um representante do MPOG, que o coordenará;
- Um representante da Casa Civil da Presidência da República;

E, ainda, um representante de cada um dos quinze órgãos ou entidades da administração pública indicados pelo Ministro do MPOG, órgãos ou entidades com notório engajamento em ações ligadas à qualidade da gestão e à desburocratização.

O art. 8º, § 2º menciona que os membros a que se refere o caput e o §1º, titulares e suplentes, serão indicados pelos dirigentes dos órgãos ou entidades representados e designados pelo ministro do MPOG. O mandato do Comitê será de dois anos, permitida a recondução.

Compete ao Comitê Gestor (art.9º):

I - propor ao Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão o planejamento estratégico do GESPÚBLICA;

II - articular-se para a identificação de mecanismos que possibilitem a obtenção de recursos e demais meios para a execução das ações do GESPÚBLICA;

III - constituir comissões setoriais e regionais, com a finalidade de descentralizar a gestão do GESPÚBLICA;

IV - monitorar, avaliar e divulgar os resultados do GESPÚBLICA;

V - certificar a validação dos resultados da auto-avaliação dos órgãos e entidades participantes do GESPÚBLICA; e

VI - reconhecer e premiar os órgãos e entidades da administração pública, participantes do GESPÚBLICA, que demonstrem qualidade em gestão, medida pelos resultados institucionais obtidos.

Compete ao coordenador do Comitê Gestor (art.10º):

I - cumprir e fazer cumprir este Decreto e as decisões do Colegiado;

II - constituir grupos de trabalho temáticos temporários;

III - convocar e coordenar as reuniões do Comitê; e

IV - exercer o voto de qualidade no caso de empate nas deliberações.

A participação dos órgãos e entidades da administração pública no GesPública se dá mediante:

- Adesão – engajamento voluntário do órgão ou entidade da administração pública no alcance da finalidade do GesPública que por meio da auto-avaliação continua obtenha validação dos resultados da sua gestão e por

- Convocação – a assinatura por órgão ou entidade da administração pública direta, autárquica ou fundacional, em decorrência da legislação aplicável, de contrato de gestão ou desempenho ou engajamento no GesPública, por solicitação do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, em decorrência do exercício de competências vinculadas a programas prioritários, definidos pelo Presidente da República.

Podem participar voluntariamente das ações do GesPública pessoas (considerado serviço público relevante, não remunerado – parágrafo único) e organizações públicas ou privadas.

É, portanto baseado no Programa de Racionalização das Unidades Descentralizadas do Governo Federal e do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública, que se propõe uma reestruturação na administração do Congresso Nacional, mais especificamente uma unificação de determinados órgãos do Senado Federal e na Câmara dos Deputados que executam atividades que compreendem entre outras, polícia, serviço médico, centros de capacitação, biblioteca, gráfica, consultoria legislativa, advocacia geral, limpeza e conservação, transportes, manutenção predial. Atividades dessa natureza possuem rotinas e procedimentos comuns em ambas as Casas e podem ser executadas com maior economia de recursos de forma unificada. Além disso, a unificação propicia melhor eficiência, porque resulta em ganhos de escala e permite a maior especialização do pessoal responsável por cada rotina, Bresser (1998, p. 319).

Para promover estudos sobre racionalização no gerenciamento da administração do Congresso Nacional é necessário analisar a estrutura organizacional; levantar dados para o estudo dos sistemas administrativos; diagnosticar métodos e processos; descrever métodos e rotinas de simplificação e racionalização de serviços; elaborar normas e procedimentos; estabelecer rotinas de trabalho; revisar normas e procedimentos.

Mesmo que seja teoricamente viável a integração de variadas estruturas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, este trabalho aprofundará o estudo em relação à viabilidade da Integração das atividades e da estrutura dos polícias das duas Casas do Legislativo Brasileiro.

Capítulo II

Poder Legislativo Federal

2.1 História

O Poder Legislativo é exercido no âmbito federal, desde 1891, após queda da Monarquia e Proclamação da República em 15 de novembro de 1889.

Depois de estabelecida a República, a tradição constitucional brasileira espelhou-se no modelo norte-americano para criar um Legislativo federal bicameral, dividindo-o em duas vertentes, uma a de representar os estados federados, com senadores eleitos pelo sistema majoritário, e outra para o povo, com deputados eleitos pelo sistema proporcional, formado, portanto duas câmaras mutuamente revisoras. Foram exceções as Constituições de 1934 e 1937, que preconizavam o unicameralismo. A doutrina entende que o bicameralismo é o sistema mais apropriado às federações, ao apontar o Senado como a Câmara representativa dos estados federados.

A Constituição do Império do Brasil, de 1824, delegou o Poder Legislativo a uma Assembléia Geral, dividida em duas Casas, a Câmara dos Deputados e a Câmara dos Senadores ou Senado. A primeira era eletiva e temporária, com mandato de quatro anos, enquanto que o Senado era composto de membros vitalícios. Com a progressão do Império na direção de um sistema semelhante ao parlamentarismo, a Câmara dos Deputados logrou, por via costumeira e interpretativa, reservar-se o direito de provocar a demissão do ministério.

A República, organizada segundo o modelo Presidencialista norte-americano, retirou do Legislativo (agora denominado Congresso Nacional) a prerrogativa de demitir o ministério e definiu a duração da legislatura em três anos. Aboliu a natureza vitalícia do Senado, cujos integrantes passaram então a ter mandato de nove anos, com três senadores eleitos por estado.

A constituição de 1934 aumentou a duração da legislatura para quatro anos, mas criou a figura do deputado corporativista eleito (representante eleito pelas organizações profissionais). O Senado (agora chamado Senado Federal) recebeu a competência de coordenar os demais poderes constituídos; senadores – dois eleitos por estado- tinham mandato de oito anos.

A ditadura do Estado Novo fechou o Congresso Nacional, embora a Constituição de 1937 dispusesse acerca de Parlamento Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal (este, representando os estados). Na prática, o Poder Legislativo foi transferido, na sua totalidade, ao Presidente da República, que o exercia por meio de “decretos-lei” (art. 180).

A constituição de 1946 retomou as designações do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, com mandatos de quatro anos para os deputados e de oito para os senadores, e, em vigor durante um período democrático, permitiu ao Legislativo operar de modo independente, com poderes amplos (votar o orçamento, convocar ministros, propor e votar leis etc.).

A Constituição de 1967, promulgada durante o Regime Militar de 1964, ressuscitou o instituto do “decreto com força de lei” (que a emenda Constitucional de 1969 renomearia “decreto-lei” e ampliaria), que permitia ao Presidente da República exercer parcela das atribuições do Legislativo.

A constituição de 1988 restaurou plenamente ao Congresso Nacional o Poder Legislativo. Na vigência da normalidade democrática, o Congresso Nacional exerce suas prerrogativas legislativas e fiscalizadoras com plena desenvoltura.

A independência do Poder Legislativo preconizada por todas as Constituições brasileiras republicanas foi exercida na prática apenas em alguns períodos da história: 1891-1930; 1934-1937; 1946-1967; e após 1985. Nos demais períodos, a função legislativa dependia, em maior ou menor grau, do Poder Executivo.

2.2 Organização do Poder Legislativo

2.2.1 Sistema bicameral

O bicameralismo, segundo Maluf, (1999, p: 235) teve origem na tradição parlamentar da Inglaterra, onde a função legislativa compete a duas câmaras conjugadas: a *Câmara Alta* ou *Câmara dos Lords*, que se conservou desde o século XIII como representação da aristocracia, e a *Câmara dos Comuns*, representantes de todos os povos dos domínios britânicos.

O autor explica que a federação norte-americana se organizou sob o regime bicameral, em 1787, dada a existência de duas órbitas de direito público (federal e estadual). Ao lado da Câmara dos Deputados como representação do povo, criou o Senado, que representa as unidades federadas. As duas câmaras compõem o Congresso Nacional.

Maluf, afirma que o bicameralismo norte-americano (Câmara e Senado), também denominado sistema congressional, serviu de modelo a quase todas as Repúblicas deste Continente: Estados Unidos, Brasil, Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Dominicana, Haiti, Equador, Nicarágua, México, Venezuela, Uruguai e Peru.

No Brasil, segundo o autor, sempre se adotou o desdobramento da função legislativa em dois ramos, desde a independência do País. No período imperial a Câmara Alta

já denominada Senado, era de provimento vitalício e de feição nitidamente aristocrática à semelhança da *Câmara dos Lords* na Inglaterra. Os Príncipes da Casa Imperial eram Senadores por direito próprio logo que atingissem a idade de 25 anos. Na fase republicana o Senado tornou-se Câmara representativa dos Estados, com dois Senadores de cada uma das unidades federadas. Atualmente compõe-se de três senadores de cada Estado.

O sistema bicameral republicano foi adotado, durante a primeira República, a partir da emenda constitucional de 1926, pelos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Pará, Pernambuco, Bahia e Goiás. Os demais Estados se organizaram e permaneceram sempre sob a forma unicameral. No regime da Constituição de 1946 todos os Estados se mantiveram bicamerais, assim se conservando no regime atual.

No Estado federativo a representação nacional se realiza na Câmara dos Deputados e os representantes são eleitos proporcionalmente, isto é, cada deputado corresponde a uma quantidade de habitantes (Maluf, 1999, p: 237).

Ainda de acordo com o autor, os deputados federais representam a nação inteira, embora eleitos por Estados, mas o espírito regionalista tende a manifestar-se, e a desigualdade numérica traz as suas conseqüências que se refletem em prejuízo do ideal da unidade. A organização bicameral visa corrigir esse inconveniente pela representação senatorial igualitária. Cada Estado se representa por igual número de senadores, sem se levar em conta a sua extensão territorial ou a sua densidade demográfica. E como ambas as Casas possuem idêntica competência legislativa, o sistema congressional possibilita a concretização do ideal da igualdade das unidades federadas no plano do governo da União.

Maluf, (1999, 237-238), apresenta a opinião de Espínola justificando a divisão bicameral do Legislativo nas Repúblicas:

“... Convém, portanto, haver duas câmaras, uma eleita proporcionalmente ao número de habitantes do país, a qual representa a nação no seu conjunto, e a outra representa os Estados, de sorte que os Estados-Membros mais poderosos dispõem, nesta assembleia, de tantos votos como os pequenos e fracos. É o Senado que serve de freio às coalizões de Estados populosos; é ali que se abriga o princípio federativo, entrincheirando-se no outro ramo da legislatura o princípio nacional e a soberania do povo”.

Carlos Gazmuri, mencionado por Maluf, (1999, p: 237), considera cinco vantagens do sistema bicameral:

1º. Facilita um estudo mais detido e mais sereno dos projetos de lei, e se evitam inconvenientes de uma legislação precipitada e de surpresa;

2º. Estabelece um sistema de freios e contrapesos dentro do próprio Legislativo, evitando que uma das Câmaras descambe para a tirania;

3º. As duas deliberações sobre um projeto asseguram melhor a correção dos erros que tenham passado despercebidas em um primeiro estudo;

4º. Estabelecem em corpos separados as tendências progressistas e conservadoras, ambas necessárias ao bem público;

5º. Permite com mais facilidade, distribuir as atribuições dos corpos legislativos, facultando a uma câmara acusar e à outra julgar a acusação, ou então reservando a uma das câmaras o caráter político, nos governos parlamentares para os efeitos da confiança que deve ter o Gabinete.

Azambuja, (2003, p: 182-184), aponta razões da dualidade de câmaras entre elas:

1º. Sendo o Poder Legislativo o maior dos poderes, é possível que os indivíduos ou os corpos coletivos que exercem o poder tenham a propensão para dele abusar. Confiá-lo inteiramente a uma câmara única é criar circunstâncias favoráveis ao despotismo.

2º. A segunda câmara tem um papel moderador sobre a câmara popular. Esta geralmente, segundo o autor, é mais atingida pelas agitações políticas e as paixões populares. Mais numerosa e eleita por menos tempo que a segunda câmara, quatro anos, não apresenta a mesma estabilidade e serenidade, pois se vê obrigada a cortejar as multidões, pelo menos a refletir mais de perto suas emoções e impulsos.

A segunda câmara, o Senado, continua o autor, eleito por tempo maior, oito anos, composto quase sempre de indivíduos amadurecidos, pela idade e pela experiência, não se deixa facilmente transformar em joguete das paixões do momento. É mais ponderado, mais conservador, representa melhor a força inibitória, tão necessária ao acerto nas ações e ao progresso como o espírito inovador.

Azambuja afirma que o Senado dá ao processo de elaboração de leis, maior garantia de exatidão e utilidade. A câmara popular, mais impulsiva e mais ligada a compromissos partidários, mais próxima das imposições do Governo e dos eleitores, pode votar leis inoportunas e perigosas. O exame do Senado pode corrigir esses infortúnios e muitas vezes os deputados somente não votam certos projetos de leis pela certeza de que não passariam pelo Senado.

2.2.2 Congresso Nacional

É a reunião da Câmara dos Deputados e Senado Federal em único espaço físico, para deliberação e discussão de matérias afetas a essa casa. Tem como Mesa diretora membros de ambas as instituições alternadamente, sendo seu presidente o presidente do Senado Federal. São atribuições do Congresso Nacional, a seguir especificadas conforme disposição da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu artigo 57.

O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro (EC nº 19/98, EC nº 32/2001 e EC nº50/2006).

§1º A reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º Além de outros previstos nesta Constituição, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal reunir-se-ão em sessão conjunta para:

- I – Inaugurar sessão legislativa;
- II – Elaborar o regimento comum e regular a criação de serviços comuns as duas Casas;
- III – Receber o compromisso do Presidente e o Vice-Presidente da República;
- IV – conhecer do veto e sobre ele deliberar.

§ 5º A mesa do Congresso Nacional será presidida pelo Presidente do Senado Federal, e os demais cargos serão exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Além das sessões realizadas em separado em cada Casa, para determinados trabalhos os parlamentares trabalham em conjunto, são as chamadas sessões conjuntas ou sessões do congresso. De acordo com o art. 57, §3º da CF, as Casas reunir-se-ão em sessão conjunta, entre outras razões para:

Ressalvadas as matérias de competência exclusiva da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, cabe ao Congresso Nacional, como um todo, legislar sobre todas as questões de interesse nacional e de competência da União. Além disso, as atribuições do Congresso Nacional (art. 48, CF) dispõem sobre vários assuntos administrativos.

Mas de competência exclusiva do Congresso por determinação expressa no art. 49 da CF, temos:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneça temporariamente, ressalvado os casos previstos em lei complementar;

III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizarem o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI – mudar temporariamente sua sede;

(*) *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:*
“VII – fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

(*) *Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98:*
“VIII – fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;”

IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII – escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV – aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV – autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII – aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

2.2.3 Câmara dos Deputados

2.2.3.1 História

A história da Câmara dos Deputados, como demonstra informações de seu sítio, começa a ser escrita na Província do Rio de Janeiro, em 17 de abril de 1823, quando da abertura da Primeira Sessão Preparatória da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil. Mas tudo tem início no momento em que o imperador dos franceses, Napoleão Bonaparte, declara a deposição da Dinastia de Bragança (ou Bragantina) e ordena a invasão do território português. Essas medidas impõem a transferência da Família Real e da Corte lusitana para o Reino Americano. Sob pressão do exército francês, a 27 de novembro, o embarque da Família Real para o Brasil tem de ser feito às pressas e em confusão.

Previendo afundar-se no atraso ao qual estavam submetidas às colônias, o Príncipe Regente D. João, logo ao chegar ao Brasil (Salvador, Bahia), a 22 de janeiro de 1808, toma uma série de medidas administrativas e políticas que são colocadas imediatamente em execução. Entre essas, abre os portos ao comércio com as nações amigas, o que se efetua pela Carta Régia de 28 de janeiro. Logo depois cria novas repartições públicas em território brasileiro, como o Banco do Brasil e a Imprensa Régia.

O sítio ainda informa que, a invasão do território português pelas tropas francesas sob o comando do general Junot não apenas altera a realidade da colônia, que em 16 de dezembro de 1815 se vê elevada à categoria de Reino Unido junto a Portugal e Algarves, mas também afeta profundamente a própria metrópole, com a introdução dos ideais iluministas da Revolução Francesa de 14 de julho de 1789. Quando, enfim, as tropas de Napoleão abandonam Portugal, os súditos de D. João VI influenciados pelos princípios revolucionários, insurgem-se contra os privilégios absolutistas e deflagram a Revolução Constitucionalista do Porto, no dia 24 de agosto de 1820, em que se exige a volta do rei e a convocação das Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa.

Assim, a Revolução do Porto foi um movimento com idéias nitidamente liberais que arrastou adeptos entusiásticos em todas as partes do império lusitano no período pós-invasão napoleônica. Foi exigida a elaboração de uma Constituição, “cuja falta é a origem de todos os nossos males”, e convocam-se as primeiras eleições de Portugal, Brasil e Algarves para as “Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa”, em Lisboa. Os revolucionários proclamam a soberania da Nação sobre o rei e intimam D. João VI a retornar imediatamente a Portugal.

Em 7 de março de 1821, no Rio de Janeiro, o rei D. João VI expede decreto que “manda proceder à nomeação dos deputados às Cortes portuguesas, dando instruções a respeito”. Em 23 de março é comunicada a retirada de Sua Majestade para Portugal e fica determinado, também, que “sem perda de tempo, se façam as eleições dos deputados para representarem o Reino do Brasil nas Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa, convocadas em Lisboa”.

O Príncipe Regente D. Pedro de Alcântara assume o governo em situação político-financeira bastante difícil. Seu pai, o rei D. João VI antes do seu retorno a Portugal, saca tudo que tinha no Banco do Brasil, que ele mesmo criara e para o qual havia dado, em depósito, as jóias da Coroa, visando a estimular a credibilidade dos correntistas nativos, e leva, então, consigo todos os seus bens. Acompanham o rei D. João VI no seu regresso um contingente considerável de súditos, entre os quais comerciantes e capitalistas. Este fato prejudica o comércio brasileiro, pois a saída súbita de tais pessoas implica a retirada de capitais não só do movimento comercial, como também do Banco do Brasil, que com estes saques e mais os que o rei realizara, fica sem lastro e é forçado a suspender pagamentos.

As Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa são instaladas tão-somente com os deputados de Portugal e que se achavam em Lisboa, excluídos os representantes ainda ausentes ou não-eleitos dos domínios ultramarinos da América, África e Ásia. No dia 26 de janeiro de 1821 teve lugar a solene instalação do Congresso Constituinte, que só encerraria os seus trabalhos legislativos no dia 4 de novembro de 1822.

As eleições dos primeiros deputados do Brasil se dão com atraso e obedecem ao decreto e às instruções expedidas em 7 de março de 1821. Todas as províncias brasileiras existentes à época – então Reino Americano Unido à Monarquia Portuguesa – fazem a escolha de seus representantes para as Cortes Gerais, Extraordinárias, e Constituintes da Nação Portuguesa. São eleitos 97 deputados (inclusive suplentes), procuradores e delegados, mas somente 51 parlamentares comparecem às Cortes Constituintes.

Os primeiros deputados do Brasil a desembarcarem em Lisboa são os da Província de Pernambuco, que prestam juramento e tomam assento “em Cortes” no dia 29 de agosto de 1821, sete meses depois de instalados os trabalhos constituintes. Em 10 de setembro tomam posse os representantes da Província do Rio de Janeiro e, em seguida, foram comparecendo e tomando assento os representantes das outras províncias. A representação de Minas Gerais, a mais numerosa bancada, permanece no Brasil, aguardando um melhor

momento político. A bancada de Mato Grosso e a bancada de São Pedro do Rio Grande do Sul deixam também de comparecer às Cortes, em Lisboa.

A partir daí começam a chegar e a tomar posse os demais constituintes das outras províncias do Brasil. O que deveria ser um entrave aos propósitos brasileiros, devido à difícil travessia do Atlântico; às incertezas da terra desconhecida; aos conflitos de interesses, materiais e políticos, entre Brasil e Portugal; e a uma assembléia com ampla maioria portuguesa com propósitos recolonizadores, serve de estímulo aos representantes das províncias.

Com o regresso do rei D. João VI às terras lusitanas e com as atitudes e medidas recolonizadoras visadas pela maioria portuguesa nas Cortes Gerais, Extraordinárias e Constituintes reunidas em Lisboa, as relações políticas entre Brasil e Portugal se deterioram rapidamente. Em decorrência da irritação das Cortes com os atos do Príncipe Regente D. Pedro de Alcântara, este recebe ordens para regressar à Europa, às quais responde com o “Fico”, em 9 de janeiro de 1822. Com isso, a separação do Brasil de Portugal está informalmente realizada.

No dia 16 de janeiro, José Bonifácio de Andrada e Silva encabeça um novo ministério formado por brasileiros. Assume a chefia política do movimento para a consolidação da regência de D. Pedro de Alcântara, opondo-se às medidas recolonizadoras das Cortes de Lisboa. No dia 3 de junho é expedido decreto que manda convocar uma “Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa” composta de deputados das províncias do Brasil, e já no dia 19 é expedida Decisão de Governo que estabelece as instruções sobre o processo eleitoral. Reinando com autonomia, em 3 de agosto de 1822, o Príncipe Regente D. Pedro de Alcântara manda publicar decreto contendo as instruções para as eleições de deputados à Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Reino do Brasil, convocada para o ano seguinte.

Declarada a Independência do Brasil, no dia 7 de setembro de 1822, e sob forte influência da guerra da independência dos Estados Unidos, da Revolução Francesa e da Revolução Constitucionalista da Espanha, e das guerras de libertação na América espanhola, são convocadas eleições para a Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, que se reúne pela primeira vez, em sessão preparatória, no dia 17 de abril de 1823

2.2.3.2 Atribuições

Em conformidade com o artigo 51 da Constituição Federal, compete privativamente à Câmara dos Deputados: (EC nº 19/ 1998)

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II – proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III – elaborar seu regimento interno;

IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

V – eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

Presidente está a Secretaria de Comunicação Social e a Secretaria de Controle Interno. Também subordinados à Presidência está a Diretoria-Geral e a Secretaria-Geral da Mesa. À Diretoria-Geral estão subordinadas a maioria dos setores, entre eles o Departamento de Polícia Legislativa, o Departamento de Apoio Parlamentar, a Diretoria de Recursos Humanos, a Diretoria Administrativa e a Diretoria Legislativa, seguidos de seus respectivos departamentos e coordenações.

2.2.4 Senado Federal

2.2.4.1 História

Alguns meses antes da proclamação formal da independência, exatamente no mês de junho de 1822, era convocada a primeira Assembléia Geral Constituinte e Legislativa, num inequívoco sinal de que se encaminhava para o rompimento dos laços de subordinação à metrópole. Instalada em maio do ano seguinte, a Assembléia pouco pode fazer: um cenário de crise política levou o Imperador Pedro I a dissolvê-la em novembro de 1823.

Coube ao Conselho de Estado, convocado para tal fim, elaborar um projeto de Constituição. A 25 de março de 1824, entrava em vigor a primeira Constituição brasileira que, a despeito de alterações ao longo do tempo, vigorou até o advento da República, em 1889.

A Constituição de 1824 conferia ao Senado diversas e importantes atribuições. Refletindo sua época, estabelecia o voto censitário, de modo que, para votar e ser votado, o cidadão teria de comprovar uma determinada renda. No caso dos senadores, que eram vitalícios e eleitos por lista tríplice em cada província, da qual saía o nome escolhido pelo Imperador.

Com a Proclamação da República, a 15 de novembro de 1889, o Governo provisório dissolveu o Senado e a Câmara e, pouco depois, fixou a data de 15 de novembro seguinte para a eleição da nova Assembléia Constituinte. Instalada dois meses depois, a Assembléia era composta de 205 deputados e 63 senadores. Em fevereiro de 1891, a Assembléia aprovava o texto final da primeira Constituição Republicana do Brasil, bastante influenciada pela Carta norte-americana.

Com a nova ordem constitucional, o Senado deixava de ser vitalício. Os senadores, em número de três por estado, eram eleitos por sufrágio universal, para um mandato de nove anos. A idade mínima para concorrer o cargo caiu para 35 anos, tal como ocorre atualmente.

A Revolução de 1930, que alçou Getúlio Vargas ao poder, representou o fim da atividade senatorial. A constituinte de 1933 atribuiu apenas à Câmara dos Deputados a tarefa de exercer o Poder Legislativo. Na vigência do Estado Novo (1937/1945), plenamente ditatorial, o Legislativo deixou de existir.

De 1946 a 1964, Brasil voltou a conviver com a democracia. A Constituição de 1946 torna a consagrar a independência dos Poderes, retorna-se ao bicameralismo e o Senado recupera sua função de Casa da Federação. Embora a Câmara dos Deputados tenha centralizado o debate político no período, foi marcante a presença do Senado no desfecho de todas as crises pelas quais passou o País: suicídio de Vargas, interinidade que antecede a contestada eleição de Juscelino, renúncia de Jânio, curta adoção do Parlamentarismo e deposição de Goulart.

A partir de 1964, o regime militar atinge fortemente a ação parlamentar. Mandatos foram cassados, direitos políticos suspensos, o Congresso posto em recesso em algumas ocasiões, atos institucionais substituindo a ordem constitucional, e a Constituição em 1967 – alterada em 1969 – ampliando os poderes do Executivo. Apesar desse quadro, o Congresso não se curvou e, no limite, de suas possibilidades, construiu a resistência que acabou por sepultar o regime discricionário.

A eleição indireta do governador Tancredo Neves, tendo por vice o Senador José Sarney, assinalou o início da transição política, que teve na Constituição de 1988 o marco jurídico do novo tempo de liberdade, democracia e cidadania.

2.2.4.2 Atribuições

Em conformidade com artigo 52 da Constituição Federal, compete privativamente ao Senado Federal: (EC nº 19/98, EC nº 23/99, EC nº 42/2003 e EC nº 45/2004).

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23, de 02/09/99)

II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de:

- a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição;
- b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;
- c) Governador de Território;
- d) Presidente e diretores do banco central;
- e) Procurador-Geral da República;
- f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII - elaborar seu regimento interno;

XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

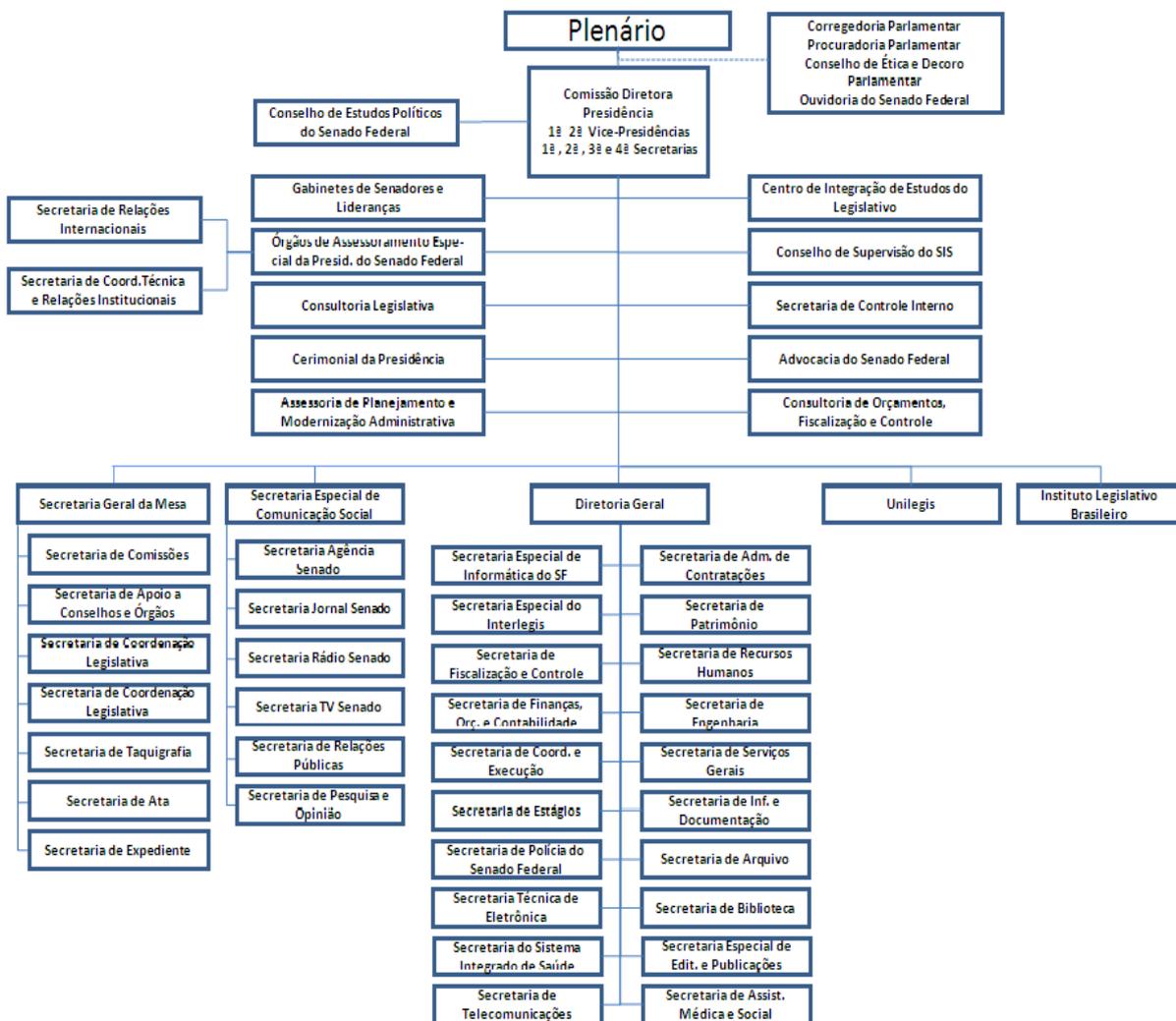
XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será

proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

2.2.4.3 Estrutura do Senado Federal

Figura 2.



No topo da estrutura do Senado Federal está o plenário que ligados a ele na mesma linha estão o Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal, a Comissão Diretora seus respectivos órgãos subordinados a ela, a Presidência, a primeira e a segunda Vice-Presidência, as quatro Secretarias, a Corregedoria Parlamentar, Procuradoria Parlamentar, Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e a Ouvidoria do Senado Federal. Na parte de baixo da Estrutura está na mesma linha a Secretaria-Geral da Mesa, Secretaria Especial de

Comunicação Social, a Diretoria-Geral, Unilegis e o Instituto Legislativo e suas respectivas secretarias subordinadas a elas.

A Subsecretaria de Segurança Legislativa é o órgão de Polícia do Senado Federal, sendo vinculada administrativamente à Diretoria-Geral, operacionalmente à Mesa, servindo como Unidade de apoio à Corregedoria Parlamentar.

2.2.5 Tribunal de Contas da União – TCU

O TCU, embora o nome sugira que faça parte do Poder Judiciário, está administrativamente enquadrado no Poder Legislativo. Sua situação é de órgão auxiliar do Congresso Nacional, e como tal exerce competências de assessoria do Parlamento, bem como outras privativas.

O Tribunal é integrado por nove ministros (art. 73, CF). Seis deles são indicados pelo Congresso Nacional, um, pelo presidente da República e dois, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público. Podem ser designados a ocupar vaga no tribunal, brasileiros que tenham mais de 35 anos e menos de 65 anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional.

De acordo com as informações do sitio do Tribunal, as funções básicas do Tribunal de Contas da União podem ser agrupadas da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria. Algumas de suas atuações assumem ainda o caráter educativo.

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A função consultiva é exercida mediante a elaboração de pareceres prévios e individualizados, de caráter essencialmente técnico, acerca das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para

formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo TCU. Compreende ainda representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

Assim, a função judicante ocorre quando o TCU julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A função sancionadora manifesta-se na aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de ilegalidade de despesa ou de irregularidade de contas.

Ao constatar ilegalidade ou irregularidade em ato de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o TCU fixa prazo para cumprimento da lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nesses casos, TCU exerce função corretiva.

A função normativa decorre do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de cumprimento obrigatório sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

Por sua vez, a ouvidoria reside na possibilidade de o Tribunal receber denúncias e representações relativas a irregularidades ou ilegalidades que lhe sejam comunicadas por responsáveis pelo controle interno, por autoridades ou por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. Essa função tem fundamental importância no fortalecimento da cidadania e na defesa dos interesses difusos e coletivos, sendo importante meio de colaboração com o controle.

De acordo com o sítio do Tribunal de contas da União, a Constituição Federal confere ao TCU o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

As competências constitucionais privativas do Tribunal constam nos artigos 71 a 74 e 161, da CF conforme descritas:

- Appreciar as contas anuais do presidente da República.
- Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.
- Appreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal e de concessão de aposentadorias, reformas e pensões civis e militares.
- Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional.
- Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais.
- Fiscalizar a aplicação de recursos da União repassados a estados, ao Distrito Federal e a municípios.
- Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas.
- Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos.
- Sustar se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.
- Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização.
- Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais.
- Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais.

Capítulo III

Polícias do Congresso Nacional

Existem duas polícias responsáveis pela segurança do Congresso Nacional. Uma funcionando no Senado Federal e outra na Câmara dos Deputados, que são as apresentadas a seguir.

3.1 Secretaria de Polícia do Senado Federal – (SPOL)

A Secretaria de Polícia do Senado Federal, composta por 150 agentes de polícia, é unidade subordinada a Diretoria-Geral, mais conhecida como Polícia do Senado, está prevista na Constituição Federal em seu Art. 52, inciso XIII, bem como no Regimento Interno do Senado Federal, Art. 98, incisos II e III, encontra-se regulamentada pela Resolução do Senado Federal nº 59, de 2002.

3.1.1 Histórico

O Serviço de Segurança, segundo informações do sitio do Senado Federal, é responsável pelo policiamento do edifício do Senado Federal, foi criado oficialmente pela Resolução nº 01/1950, como órgão da Secretaria do Senado.

A princípio segundo, Gonçalves agente da SPOL, as mudanças na segurança do Senado se mantiveram estáveis por muitos anos. Inicialmente possuía apenas um serviço de vigilância, não especializado, que se restringia a controlar o acesso à Casa e a resguardar seu patrimônio. A segurança dos senadores não era de responsabilidade da Casa, mas de seguranças particulares contratados por eles ou por policiais requisitados para esta missão. Somente em 1991 foi realizado concurso público para preencher vagas no Serviço de Segurança do Senado Federal (primeiro passo para a criação da Polícia do Senado). Com a publicação da Resolução nº 59/2002, os policiais requisitados foram devolvidos aos seus órgãos e, atualmente a segurança da Casa e dos parlamentares é exercida exclusivamente por agentes do polícia do Senado Federal.

Em 1960, o Serviço de Segurança foi regulamentado por meio da Resolução nº 06/1960. Em 1972, com a aprovação do Regulamento Administrativo do Senado Federal, novas atribuições foram incorporadas ao Serviço de Segurança e sua estrutura foi

formalmente definida. Essa estrutura permaneceu praticamente a mesma até o ano de 1997, quando foi extinto o Serviço de Segurança e criada a Subsecretaria de Segurança Legislativa do Senado Federal - SSELEG.

Em dezembro de 2002, por meio da Resolução nº 59, a SSELEG foi transformada em órgão de Polícia do Senado Federal, com atribuições típicas que somente podem ser exercidas por servidores lotados e em efetivo exercício naquela Subsecretaria.

Em 2005, a Mesa Diretora do Senado Federal aprovou o Ato nº 004, de 2005, que transformou a atual estrutura em Secretaria de Segurança Legislativa e criou a Subsecretaria de Polícia Ostensiva e a Subsecretaria de Proteção à Autoridades.

Em 2006, houve nova reestruturação pelo Ato da Comissão Diretora nº 15, passando a Secretaria de Segurança Legislativa a denominar-se Secretaria de Polícia do Senado Federal, sendo criadas a Subsecretaria de Polícia Judiciária e a Subsecretaria de Logística e Controle Operacional. Com isso, a Polícia do Senado Federal dinamizou as atividades de polícia administrativa e judiciária no âmbito do Legislativo brasileiro.

3.1.2 Competências da SPOL

3.1.2.1 Subsecretaria de Polícia Judiciária

Compete a Subsecretaria de polícia judiciária (art. 3º da resolução nº 50, de 2006) desenvolver todos os atos inerentes à instrução dos inquéritos policiais e dos termos circunstanciados instaurados na Secretaria de Polícia do Senado Federal quando da prática de infrações penais nas dependências sob responsabilidade do Senado Federal; revisar as peças de inquérito policial e de termo circunstanciado antes do seu envio ao Poder Judiciário; acompanhar o cumprimento dos mandados de prisão, de busca e apreensão, as conduções coercitivas, escolta de presos e de depoentes das Comissões; elaborar pareceres e estudos jurídicos, bem como se manifestar, quando solicitado, em processos afetos às competências da Secretaria de Polícia do Senado Federal; realizar pesquisas e prestar o apoio técnico necessário ao desenvolvimento dos trabalhos de assessoramento jurídico da Secretaria e de seus órgãos subordinados; coordenar os trabalhos dos serviços diretamente subordinados; dar cumprimento às determinações do Diretor da Secretaria de Polícia do Senado Federal e executar outras tarefas correlatas.

3.1.2.2 Subsecretaria de Polícia Ostensiva

De acordo com o art. 9º, do Ato do diretor-geral nº 1516, de 2005 compete a Subsecretaria de Polícia Ostensiva: elaborar o Plano de Segurança a ser executado pelos respectivos serviços, em consonância com a Política de Segurança estabelecida pela direção da Polícia do Senado Federal; coordenar e controlar as atividades de polícia ostensiva; dar cumprimento às determinações do Diretor Secretaria de Segurança Legislativa e executar outras tarefas correlatas.

3.1.2.3 Subsecretaria de Proteção a Autoridades

Compete a Subsecretaria de Proteção a Autoridades, em conformidade com o art. 13, do Ato do diretor-geral nº 1516, de 2005 elaborar: o Plano de Segurança a ser executado pelos serviços, em consonância com a Política de Segurança estabelecida pela direção da Secretaria de Segurança Legislativa; coordenar e controlar as atividades de proteção a autoridades; dar cumprimento às determinações do Diretor da Secretaria de Segurança Legislativa e executar outras tarefas correlatas.

3.1.2.4 Serviço de Inteligência Policial

Compete ao Serviço de Inteligência Policial obter e analisar conhecimentos sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a atividade legislativa e sobre a salvaguarda e a segurança do Senado Federal e seu patrimônio, membros, servidores e visitantes; manter intercâmbio com os órgãos oficiais de informação e inteligência; desenvolver planos e ações de segurança orgânica com vistas a preservar a integridade de dados e informações e a incrementar a segurança da instituição; realizar a detecção e remoção de dispositivos e programas relacionados à segurança da informação; dar cumprimento às determinações do Diretor da Secretaria de Segurança Legislativa e executar outras tarefas correlatas.

3.1.3 Regulamentação: Resolução do Senado Federal nº 59, de 2002.

Art. 1º A Mesa fará manter a ordem e a disciplina nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal.

Art. 2º A Secretaria de Polícia do Senado Federal, unidade subordinada à Diretoria-Geral, é o órgão de Polícia do Senado Federal. (redação dada pelo art. 1º do Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2006)

§ 1º São consideradas atividades típicas de Polícia do Senado Federal:

I – a segurança do Presidente do Senado Federal, em qualquer localidade do território nacional e no exterior;

II – a segurança dos Senadores e autoridades brasileiras e estrangeiras, nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal;

III – a segurança dos Senadores e de servidores em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando determinado pelo Presidente do Senado Federal;

IV – o policiamento nas dependências do Senado Federal;

V – o apoio à Corregedoria do Senado Federal e às comissões parlamentares de inquérito; (atribuição acessória – art. 8º do Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2005)

VI – as de revista, busca e apreensão;

VII – as de inteligência;

VIII – as de registro e de administração inerentes à Polícia;

IX – as de investigação e de inquérito.

§ 2º As atividades típicas de Polícia do Senado Federal serão exercidas exclusivamente por Analistas Legislativos, Área de Polícia e Segurança e por Técnicos Legislativos, Área de Polícia Legislativa, especialidade Policial Legislativo Federal, desde que lotados e em efetivo exercício na Secretaria de Polícia do Senado Federal (alteração feita pelo art. 8º do Ato da Comissão Diretora nº 15, de 2006).

Art. 3º É proibido o porte de arma de qualquer espécie nas dependências do Senado Federal e de seus órgãos supervisionados, excetuado aos servidores no exercício de atividade típica de polícia, e com a autorização expressa do Presidente do Senado Federal.

§ 1º. A autorização de que trata este artigo dependerá de prévia habilitação em curso específico e avaliação psicológica, renovados periodicamente e de treinamento em estandes oficiais.

§ 2º Ato da Comissão Diretora disciplinará as situações especiais não previstas no caput deste artigo.

Art. 4º Na hipótese de ocorrência de infração penal nas dependências sob a responsabilidade do Senado Federal instaurar-se-á o competente inquérito policial presidido por servidor no exercício de atividade típica de polícia, bacharel em Direito.

§ 1º Serão observados, no inquérito, o Código de Processo Penal e os regulamentos policiais do Distrito Federal, no que lhe forem aplicáveis.

§ 2º O Senado Federal poderá solicitar a cooperação técnica de órgãos policiais especializados ou requisitar servidores de seus quadros para auxiliar na realização do inquérito.

§ 3º O inquérito será enviado, após a sua conclusão, à autoridade judiciária competente.

Art. 5º Os servidores lotados e em efetivo exercício na Secretaria de Polícia do Senado Federal passam a ser identificados por documento próprio.

Art. 6º Os procedimentos decorrentes do disposto nesta Resolução serão regulados por Atos da Comissão Diretora e por Provimentos da Corregedoria, devendo, até a sobrevinda da regulamentação, o detido não parlamentar ser encaminhado imediatamente à polícia judiciária. (trecho revogado - regulamentação já existente)

Art. 7º Revogam-se o artigo 349, *caput*, § 1º e 2º, do Regulamento Administrativo do Senado Federal, com a redação que lhe foi dada pela Resolução nº 09, de 1997, do Senado Federal, consolidado pelo Ato da Comissão Diretora nº 09, de 2000, a que se refere o art. 8º da Resolução nº 56, de 2002, do Senado Federal; o inciso III do art. 2º da Resolução nº 63, de 1997, do Senado Federal; e o art. 6º da Resolução nº 61, de 1980, do Senado Federal

3.2 Departamento Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados – DEPOL

A antiga Coordenação de Segurança Legislativa da Câmara se transformou em Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados, com a promulgação da Resolução nº 18 em 2003. Atualmente o DEPOL é composto por 250 agentes, vinculada administrativamente à Diretoria-Geral e operacionalmente à presidência da Casa. Prevista na Constituição Federal em seu Art. 51, inciso IV, bem como no Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu artigos 267 a 273.

3.2.1 Competências do DEPOL

3.2.1.1 Coordenação de Apoio Logístico

Compete à Coordenação de Apoio Logístico elaborar estudos de prevenção e primeiro combate contra incêndios; gerenciar a brigada voluntária; cadastrar e controlar os veículos que utilizam os estacionamentos da Câmara dos Deputados; emitir e controlar a identificação funcional; controlar o estoque de equipamentos, armas e munições e manter, em perfeitas condições de funcionamento e uso, todos os equipamentos do Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados.

A Coordenação de Apoio Logístico tem a seguinte estrutura:

- Seção de prevenção e combate contra incêndios;
- Seção de controle e cadastramento de veículos;
- Seção de identificação funcional;
- Seção de controle de armas e equipamentos.

3.2.1.2 Coordenação de Segurança Orgânica

Compete à Coordenação de Segurança Orgânica, desenvolver e coordenar as atividades de policiamento e vigilância nas dependências da Câmara dos Deputados e nas áreas externas sob sua responsabilidade.

A Coordenação de Segurança Orgânica tem a seguinte estrutura:

- Serviço de apoio técnico;
- Seção de emergências policiais;
- Seção de policiamento noturno da turma a;
- Seção de policiamento noturno da turma b;
- Seção de policiamento noturno da turma c;
- Seção de policiamento do plenário e galerias;
- Seção de policiamento do edifício principal;

Seção de policiamento do anexo i;
Seção de policiamento dos anexos ii e iii;
Seção de policiamento do anexo iv;
Seção de policiamento das comissões;
Seção de vigilância eletrônica;
Seção de policiamento das áreas externas;
Função comissionada de supervisor de policiamento das áreas residenciais;
Função comissionada de supervisor de policiamento dos estacionamentos.

3.2.1.3 Coordenação de Polícia Judiciária

Compete à Coordenação de Polícia Judiciária desenvolver todos os atos inerentes à instrução dos inquéritos policiais instaurados no Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados quando da prática de delito nas dependências da Câmara e nas áreas de sua circunscrição; e realizar perícias e sindicâncias.

A Coordenação de Polícia Judiciária tem a seguinte estrutura:

Serviço de atividades policiais;
Serviço de atividades cartorárias;
Seção de inteligência.

3.2.1.4 Coordenação de Operações Especiais

Compete à Coordenação de Operações Especiais o desenvolvimento de atividades de proteção e vigilância na Residência Oficial;

- A segurança e o acompanhamento pessoal do Presidente da Câmara dos Deputados em qualquer localidade do território nacional e do exterior;
- A proteção e a segurança de autoridades nacionais e estrangeiras que estiverem em visita na Casa, bem como de servidores e de quaisquer pessoas que eventualmente estiverem a serviço da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando assim determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados;
- A proteção de testemunhas que vierem prestar depoimentos em Comissões Parlamentares de Inquérito ou em inquéritos policiais instaurados na Câmara dos Deputados;
- O planejamento de estratégia de segurança quando houver multidões nos recintos da Câmara;
- A manutenção de equipe permanentemente treinada para operações de enfrentamento de massa e detecção de artefatos explosivos.

A Coordenação de Operações Especiais tem a seguinte estrutura:

- Função comissionada de supervisor de segurança do Presidente;
- Função comissionada de supervisor de segurança de Dignitários e testemunhas;
- Função comissionada de supervisor de controle de multidões;
- Função comissionada de supervisor de operações especiais.

3.2.1.5 Serviço de Administração

Reserva-lhe as competências inerentes aos Serviços de Administração da Casa, na forma prevista na Resolução nº 20, de 1971.

3.2.1.6 Serviço de Apoio Jurídico

Compete ao Serviço de Apoio Jurídico prestar assistência jurídica ao Diretor do Departamento de Polícia Legislativa, emitindo relatórios, pareceres e despachos de cunho jurídico e de interesse do Departamento, para o fim de auxiliar a condução dos inquéritos policiais e das demais atividades pertinentes ao Departamento.

3.2.3 Regulamentação: Resolução nº 18, de 2003

Art. 1º A Coordenação de Segurança Legislativa fica transformada em Departamento de Polícia Legislativa.

§ 1º As competências e a estrutura do Departamento de Polícia Legislativa, bem como suas funções comissionadas, estão definidas, respectivamente, nos Anexos I e II desta Resolução.

§ 2º A função comissionada de Diretor da Coordenação de Segurança Legislativa, nível FC-07, fica transformada na de Diretor do Departamento de Polícia Legislativa, nível FC-08.

Art. 2º O Departamento de Polícia Legislativa é o órgão de Polícia da Câmara dos Deputados.

Art. 3º São consideradas atividades típicas de Polícia da Câmara dos Deputados:

- I - a segurança do Presidente da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior;
- II - a segurança dos Deputados Federais, servidores e autoridades, nas dependências sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados;
- III - a segurança dos Deputados Federais, servidores e quaisquer pessoas que eventualmente estiverem a serviço da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados;
- IV - o policiamento nas dependências da Câmara dos Deputados;
- V - o apoio à Corregedoria da Câmara dos Deputados;
- VI - a revista, a busca e a apreensão;

VII - as de registro e de administração inerentes à Polícia;

VIII - a investigação e a formação de inquérito.

Art. 4º Os cargos da Categoria Funcional de Analista Legislativo – atribuição Inspetor de Segurança Legislativa e Técnico Legislativo - atribuição Agente de Segurança Legislativa, previstos no Ato da Mesa nº 95, de 1993, passam a denominar-se, respectivamente, Analista Legislativo - atribuição Inspetor de Polícia Legislativa e Técnico Legislativo - atribuição Agente de Polícia Legislativa.

Art. 5º São atribuições dos Inspectores de Polícia Legislativa:

I - planejamento, supervisão, controle e execução dos trabalhos relacionados com os serviços de polícia, segurança e manutenção da ordem na Câmara dos Deputados;

II - coordenação e execução de tarefas relacionadas com inquéritos e sindicâncias instauradas na forma regulamentar;

III - participação no policiamento e vigilância das dependências sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados.

Art. 6º São atribuições dos Agentes de Polícia Legislativa:

I - execução de trabalhos relacionados com os serviços de polícia e manutenção da ordem nas dependências da Câmara dos Deputados;

II - policiamento, vigilância e segurança interna dos prédios da Câmara dos Deputados;

III - identificação e revista das pessoas que ingressam na Câmara dos Deputados, de acordo com instruções superiores;

IV - realização de busca em pessoas ou em veículos necessária às atividades de prevenção e investigação;

V - controle e fiscalização da emissão e uso do cartão de identificação de funcionários e visitantes;

VI - retirada, das dependências da Câmara dos Deputados, de quem perturbar as atividades da Casa;

VII - exercício de atividades de prevenção e combate contra incêndios na sua esfera de competência em cooperação com o Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal;

VIII - inspeção na forma de instruções superiores, de entrada e saída de volumes e objetos;

IX - segurança de autoridades e delegações, nacionais e estrangeiras, nas dependências da Câmara dos Deputados;

X - investigações de ocorrências nas áreas sob administração da Câmara dos Deputados, nos prédios administrativos, blocos residenciais funcionais para Deputados Federais e estacionamentos;

XI - investigações em inquéritos policiais, instaurados nos termos do art. 269 do Regimento Interno .

XII - realização de ações de inteligência destinadas a instrumentar o exercício de polícia judiciária e de apurações penais, na esfera de sua competência, observados os direitos e garantias individuais previstos na Constituição Federal;

XIII - realização de coleta busca estatística e análise de dados de interesse policial, destinados a orientar a execução de suas atribuições.

Art. 7º Constituem prerrogativas dos Inspectores e dos Agentes de Polícia Legislativa:

I - ter ingresso e trânsito, com franco acesso, em qualquer recinto público ou privado, desde que em serviço, reservado o direito constitucional da inviolabilidade de domicílio;

II - o uso privativo do emblema e de uniformes operacionais ou de quaisquer outros símbolos da instituição;

III - ocupar função de chefia ou de direção e assessoramento superior correspondente ao cargo e à classe;

IV - atuar sem revelar sua condição de policial, no interesse do serviço;

V - cumprir prisão cautelar ou definitiva em dependência separada, isolado dos demais presos;

Art. 8º Os servidores de que trata o art. 4º, lotados e em efetivo exercício no Departamento de Polícia Legislativa, submeter-se-ão a um programa anual de capacitação desenvolvido pelo Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR.

Art. 9º Os servidores de que trata o art. 4º, enquanto lotados e em efetivo exercício no Departamento de Polícia Legislativa, portarão carteira de identificação funcional, com fé pública, válida em todo o território nacional como documento de identidade civil.

Art. 10 É livre o porte de arma em todo o território nacional aos Inspectores e Agentes de Polícia Legislativa mediante prévia autorização do Presidente da Câmara dos Deputados.

§ 1º A autorização de que trata o *caput* deste artigo dependerá de avaliação psicológica periódica que ateste a capacidade do servidor para o uso da arma e prévia habilitação do servidor em curso específico de treinamento, renovado em intervalo não superior a dois anos.

§ 2º A concessão do porte, bem como sua periódica renovação, dependerão da circunstância de o servidor não estar indiciado em inquérito policial ou termo circunstanciado, tampouco respondendo a processo criminal pela prática de infração penal ou a inquérito administrativo disciplinar.

Art. 11 Os servidores de que trata o art. 4º continuarão submetidos ao regime jurídico instituído pela Lei nº 8.112/90, inclusive no que diz respeito aos seus afastamentos, licenças, deveres, proibições e aposentadorias.

Art. 12 As atribuições dos ocupantes das funções comissionadas distribuídas nas diversas unidades do Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados serão oportunamente definidas em ato da Diretoria-Geral.

Art. 13 As despesas decorrentes da aplicação desta Resolução correrão à conta das dotações orçamentárias da Câmara dos Deputados.

Art. 14 Esta Resolução entra em vigor em 1º de janeiro de 2004.

Em 18/12/2003. JOÃO PAULO CUNHA. Presidente Da Câmara Dos Deputados.

**Resolução nº 18, de 2003 anexo i das competências e da estrutura do Departamento de
Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados**

1. Ao Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados **competete**:

I – exercer as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, com exclusão das que mantiverem relação de subsidiariedade, conexão ou continência com outra cometida fora das dependências da Câmara dos Deputados, além das atividades de polícia ostensiva e preservação da ordem e do patrimônio, nos edifícios da Câmara dos Deputados e em suas dependências externas;

II – efetuar a segurança do Presidente da Câmara dos Deputados em qualquer localidade do território nacional e no exterior;

III - efetuar a segurança dos Deputados Federais, servidores e autoridades, nas dependências sob a responsabilidade da Câmara dos Deputados;

IV – efetuar a segurança dos Deputados Federais, servidores e quaisquer pessoas que eventualmente estiverem a serviço da Câmara dos Deputados, em qualquer localidade do território nacional e no exterior, quando assim determinado pelo Presidente da Câmara dos Deputados;

V – atuar como órgão de apoio à Corregedoria da Câmara dos Deputados, sempre que solicitado;

VI – planejar, coordenar e executar planos de segurança física dos Deputados Federais e demais autoridades que estiverem nas dependências da Câmara dos Deputados.

2. O Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados tem a seguinte **estrutura**:

I – Coordenação de Apoio Logístico;

II – Coordenação de Segurança Orgânica;

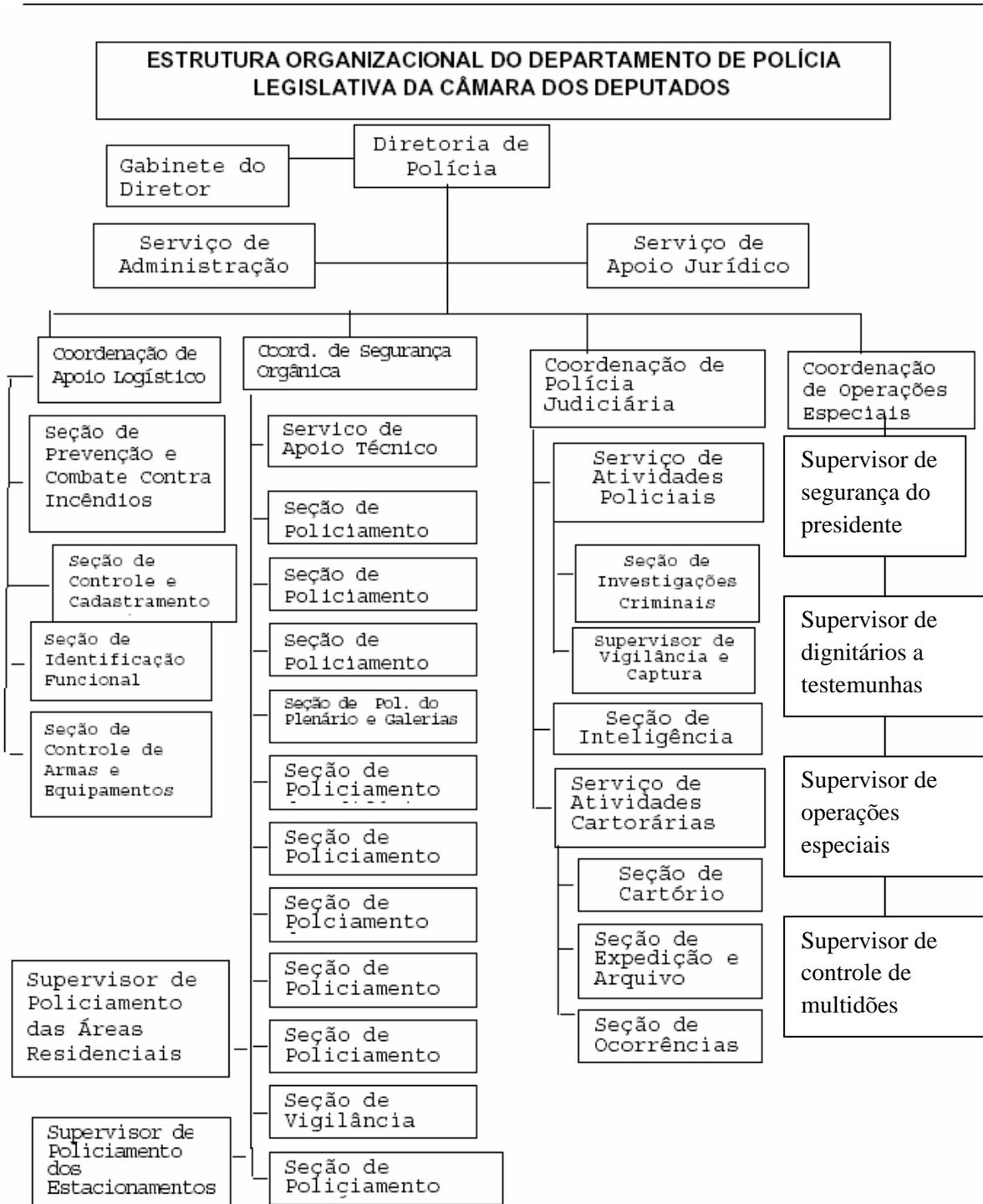
III – Coordenação de Polícia Judiciária;

IV – Coordenação de Operações Especiais;

V – Serviço de Administração;

VI – Serviço de Apoio Jurídico.

3.2.2 Estrutura do Departamento de Polícia da Câmara dos Deputados



Capítulo IV

Justificativas e propostas de unificação das Polícias do Senado Federal e Câmara dos Deputados

Analisando a estrutura do Departamento de Polícia da Câmara dos Deputados (DEPOL) e da Secretaria de Polícia do Senado Federal (SPOL), observamos que as funções são similares e são executadas da mesma forma em ambas as Casas, além disso, a resolução que as regula é a mesma. Quanto ao organograma, apesar da Câmara ser maior, e possuir uma população maior que a do Senado, possui atividades muito similares com a do Senado, tanto no trabalho diário como no privativo aos parlamentares. Possuem os mesmos objetivos.

Apesar de estarem separados os policiais tem que se preocupar com Congresso Nacional e não somente com a sua instituição. Sr. Moraes diretor do DEPOL coloca que “não é possível negligenciar o acesso das pessoas pela Câmara para irem pelo Senado. Estarei trazendo algum problema lá para o Senado, nós temos que pensar conjuntamente. Se o acesso da pessoa é pela Câmara e vai dar problema lá no Senado nós temos que saber controlar isso”. Ele faz essa observação porque os projetos de interesse quando estão tramitando na Câmara, levam a um natural fluxo de pessoas que depois o mesmo contingente naquela Casa, quer entrar no Senado para conseguir apoio dos parlamentares, portanto, as pessoas vão transitar com certeza pelas duas Casas.

A primeira preocupação de ambas as polícias é a manifestação pública. Os diretores concordam que se houvesse um trabalho em conjunto, ou uma central que coordenasse as informações e organização logística, o Congresso Nacional seria menos frágil.

A Polícia do Senado e da Câmara não tem planejamento para usar o efetivo das Casas em caso de manifestações. Mas se existisse o órgão responsável pelas duas polícias, seria possível planejar com antecedência, estratégias de segurança do Palácio.

A Câmara dos Deputados tem uma população maior e tem também um quadro efetivo na polícia com mais quantitativo do que da Polícia no Senado Federal, certamente uma manifestação se iniciando, por exemplo, pelo Senado, fragilizaria a segurança do Palácio do Congresso Nacional.

Algumas características retiradas das entrevistas realizadas com os diretores das polícias justificam a necessidade de a Polícia da Câmara dos Deputados e do Senado Federal trabalhem em conjunto. Eles concordam que:

- Apesar da ação policial de cada Casa ficar restrita ao seu espaço físico, o pensamento dos policiais em termos de segurança se estende a todo o Palácio do Congresso Nacional;
- Faltam policiais;
- Existe independência de criação, mas muitas vezes atuam juntas, no entanto não de forma organizada e planejada;
- A *Taser*, arma não letal, foi primeiramente utilizada no Brasil pela polícia do Senado Federal, mas não juntamente com a Câmara dos Deputados, que hoje também a possui;
- Os cursos de reciclagem e treinamento existem em ambas as Casas;
- Os *botons* de identificação dos policiais do Senado e da Câmara são diferentes, e quando um deles quer entrar pela Casa oposta, são obrigados a se identificar;
- Os diretores concordam que no Salão Branco deveria haver uma portaria conjunto, ao invés de duas entradas. Sr. Pedro, diretor do Senado sugeriu uma para os funcionários e outra adjacente para parlamentares;
- Em manifestações é necessário um determinado número de policiais para se posicionarem no perímetro do Salão Negro e Salão Branco. Se não houver quantidade suficiente para controlar as pessoas a segurança do Palácio do Congresso Nacional fica fragilizada e ineficiente, para tanto é preciso unir forças;
- Em algum momento a visitação para a o plenário pela galeria está autorizada pela Câmara dos Deputados, mas não está pelo Senado Federal, e o acesso é no mesmo local;
- O policial do Senado não tem poder de polícia na Câmara e vice-versa;
- Uma policia única aumentaria a eficiência.

A proposta deste trabalho está primeiramente baseada na criação de uma Unidade do Congresso Nacional responsável administrativamente por alguns órgãos de ambas as Casas que tenham as mesmas funções e mesmo fim, sendo possível, portanto, a fusão dos trabalhos.

Pelo organograma observa-se alguns setores repetidos em ambas as Casas e outros tem em uma Casa e na outra não. Talvez todas sejam necessárias. Para se ter certeza desta afirmação seria necessário acompanhamento e avaliação detalhada do trabalho de cada setor. O setor ou a competência que já existe numa Casa faria a integração com a Casa que não o tem, completando uma a outra, ou retirando do organograma setores desnecessários.

Conclusão

Começamos o presente trabalho perguntando se seria possível discutirmos modelos de gestão compartilhada para setores existentes com duplicidade no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. São setores ou órgãos que possuem as mesmas responsabilidades e os mesmos fins funcionando em um mesmo edifício. Ocorreu que quando a Capital foi transferida para Brasília em 1960, as duas instituições funcionavam no Rio de Janeiro em edifícios separados e na mudança trouxeram consigo toda sua estrutura organizacional que lá funcionava, resultando assim na duplicidade das atividades. Desde então o Senado Federal e a Câmara dos Deputados funcionam dentro do Congresso Nacional, juntas fisicamente, mas administrativamente separadas.

O objetivo da reestruturação administrativa se resume no aperfeiçoamento da gestão do Congresso Nacional visando o interesse público, a qualidade da prestação dos serviços prestados ao cidadão e melhor atendimento às necessidades e demandas da sociedade. É necessário que a cúpula do Poder Legislativo realize mudanças na estrutura organizacional das Casas e tenham iniciativa de implantar práticas inovadoras na administração do Congresso. Determinar que os órgãos que funcionam repetidamente nas Casas sejam analisados e estudados para a possibilidade de compartilhamento gerenciados por uma única estrutura administrativa, ou por uma Unidade do Congresso Nacional.

Foi proposto no presente trabalho, como estudo de caso, a unificação da Secretaria da Polícia do Senado Federal e o Departamento de Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados, mas chegamos a conclusão que a fusão de serviços seria benéfico também a outras direções como, por exemplo, a Gráfica, as Consultorias Legislativas e Orçamentárias, o Centro de capacitação de servidores (ILB –Senado e CEFOR Câmara), a Biblioteca, a Advocacia, o Arquivo, a Editoração e Publicação a Secretaria de Telefonia, o Serviços Gerais, a informática e a manutenção predial.

Nas entrevistas realizadas com os diretores das polícias, foi possível observar suas dificuldades para se garantir a segurança da segurança do Congresso Nacional, principalmente durante as manifestações. Acreditam que se o trabalho da polícia tivesse pensamento único e planejado deixaria a segurança do Congresso Nacional menos frágil e mais completa. A proposta do projeto é unir forças para obtermos sinergia no resultado.

Para tanto no estudo de caso, sugerimos que a polícia tenha sua sede em área reservada do Congresso, equipada e preparada com Centro de treinamentos diversos,

espaço para preparação física, auditório para cursos e palestras, etc. Pensando em Polícia Legislativa do Congresso Nacional do Brasil, o objetivo é profissionalizar elevando o nível dos agentes que já são concursados e capacitados. E na oportunidade do concurso, os candidatos interessados seriam para ocupar cargo de agente da Polícia Legislativa do Congresso Nacional.

Para alcançar os objetivos da fusão de atividades da polícia, sugerimos refazer a estrutura administrativa do setor. Considerando que as polícias do Senado e da Câmara dos Deputados prestam na prática os mesmos serviços, observando o organograma de ambas as polícias e apesar da Câmara dos Deputados ter sua população maior que a do Senado Federal, é inevitável uma reorganização da estrutura tais como:

- Redesenhar o organograma;
- Redefinir o comando,
- Definir a quantidade de cargos e setores,
- Definição física do local da Sede da Polícia do Congresso Nacional,
- Preenchimento dos cargos da diretoria na decisão dos membros Mesa Diretora do Congresso Nacional e os cargos que serão exercidos alternadamente por servidores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, etc.

Estrutura sugerida para a Polícia Legislativa do Congresso Nacional

- Chefe da Polícia Legislativa do Congresso Nacional (CN)
- Subchefe da Polícia Legislativa do Congresso Nacional (CN)
- Chefe de Administração e Finanças da Polícia Legislativa do CN
- Chefe do apoio Judiciário da Polícia Legislativa do CN
- Chefe do Serviço de Inteligência da Polícia Legislativa do CN
- Chefe do Serviço de Proteção a Autoridades da Polícia Legislativa do CN
- Chefe do Serviço Ostensivo da Polícia Legislativa do CN
- Chefe de Comunicação Social da Polícia Legislativa do CN
- Chefe de Recursos Humanos da Polícia Legislativa do CN

- Chefe de Esportes da Polícia Legislativa do CN

A proposta de reestrutura administrativa é uma estratégia organizacional focada nos verdadeiros interesses da instituição, que terá como consequência a melhoria da qualidade dos serviços oferecidos aos setores e ao público interno e à sociedade.