

---

## **A capacidade técnica do Poder Legislativo: o papel das consultorias institucionais legislativas**

**José Guimar Cocco Junior  
Simone Fantucci**

Artigo originalmente publicado na Revista do Parlamento Paulistano  
Câmara Municipal de São Paulo - v.2, n.3 – São Paulo: CMSP, 2012.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citado (as) o (as) autor (as). Reproduções para fins comerciais são proibidas.  
O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial da Câmara Municipal de São Paulo.

---

# A Capacidade técnica do Poder Legislativo: O papel das consultorias institucionais legislativas

JOSÉ GUIMAR COCCO JUNIOR<sup>1</sup>

SIMONE FANTUCCI<sup>2</sup>

## Resumo

Este artigo objetiva evidenciar o trabalho da Consultoria Técnica Legislativa Institucional como imprescindível à capacidade técnica dos Parlamentos, colaborando para que o mesmo atue com competência, independência e agilidade frente aos demais poderes. A abordagem enfatiza a importância da consultoria como suporte técnico à decisão dos Políticos, como viabilizadora da redução da assimetria informacional entre os Poderes do Estado e para com a sociedade, além de ser depositária da Memória do Parlamento. Por fim, faz uma breve apresentação da Consultoria Técnica Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo.

**Palavras-chave:** Consultoria Técnica. Poder Legislativo. Câmara Municipal de São Paulo.

## 1 Introdução

A promulgação da Constituição Federal de 1988 trouxe inovações diversas, tanto para o Poder Legislativo, quanto para os municípios, incrementando os seus papéis até então vigentes. Os trabalhos das Câmaras Municipais desde então buscam se aprimorar por conta deste duplo papel, de maneira mais geral quanto à colaboração com o Poder Executivo local na apropriada incorporação de protagonista do município em suas atividades federativas; e de maneira bastante específica, elaborar e utilizar os mais diversos mecanismos que dessem conta do rol de atividades de fiscalização e controle a ele atribuídas desde então. Por razões didáticas, os autores descrevem de forma sucinta os papéis esperados de consultorias, exemplificando como processos nos âmbitos privado e legislativo. Nesse sentido, os autores partem da premissa que a estruturação de uma Consultoria institucional no âmbito

---

1 Graduação em Administração de Empresas pela FEA-USP, Consultor Técnico Legislativo da CMSP

2 Mestranda em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica-PUC de São Paulo. Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), Consultora Técnica Legislativa da CMSP

do Poder Legislativo é um instrumento bastante favorável à democracia por meio de várias formas: por tornar exequível a redução da assimetria informacional entre os Poderes e a sociedade; por acompanhar e auxiliar o processo de estruturação de iniciativas que permitem aos parlamentares executarem as suas prerrogativas de maneira plena; e por ser depositária da Memória do Parlamento, testemunhando a evolução dos debates e das demandas da sociedade. Algumas das questões abordadas no artigo também foram objeto de discussão no curso de “Processo Legislativo”, promovido na Câmara Municipal de São Paulo pela “Escola do Parlamento” no mês de agosto de 2012.

É relevante citar, mesmo que de maneira breve, que serão apresentadas algumas questões relativas à institucionalização da Consultoria Técnica Legislativa da Câmara Municipal de São Paulo, uma iniciativa de organização de trabalho em estágio de desenvolvimento.

## **2 A capacidade técnica do Poder Legislativo**

### **2.1 Constituição Federal de 1988 e o novo papel do Parlamento**

A Constituição Federal de 1988 trouxe, em comparação com o período da ditadura militar, um conjunto de prerrogativas específicas ao Legislativo e manteve amplas atribuições ao Poder Executivo no que concerne ao seu Poder de interferência no processo legislativo.

Em decorrência dos amplos poderes mantidos ao Poder Executivo, como a sua atribuição em legislar exclusivamente em certas matérias, há conforme Figueiredo & Limongi (2001, p. 51): uma continuidade “pós ditadura” do mesmo em controlar a agenda do Legislativo no que se refere a produção de leis. Sobre isso, os autores afirmam:

As normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa, seja diretamente, pela definição de prazos de apreciação, seja indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas.

Por outro lado, houve também um rol de prerrogativas<sup>3</sup> que contribuíram para o fortalecimento do Legislativo, tais como, a capacidade de editar emendas ao orçamento; o fortalecimento dos tribunais de contas<sup>4</sup>; a derrubada dos vetos do

---

3 Ver Constituição Federal de 1988, capítulo I, título IV – Do Poder Legislativo.

4 Os tribunais de contas são órgãos auxiliares do Poder Legislativo no que concerne à fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Poder Executivo.

Executivo; o controle das finanças públicas e a sua participação na formulação de políticas públicas<sup>5</sup>.

Em que pese a relevante função de legislar do Parlamento, evidenciamos nesse artigo a sua função de controle, considerando-a como um mecanismo de prestação de contas do Executivo à população. Ou seja, o controle num sentido amplo, tal como colocado por Bittencourt (2009, p. 06):

[...] todos os mecanismos voltados para manter um equilíbrio razoável e prudente entre as liberdades e direitos dos indivíduos, por um lado, e as necessárias faculdades de Poder que estes mesmos indivíduos facultam a seus representantes políticos pelos meios disponíveis aos governos [...] mecanismos estes destinados a examinar os atos do detentor do poder, verificar a legitimidade [...] desses atos, de suas finalidades e da forma com que são praticados.

O Legislativo, então, cumpre a sua função de ente controlador “externo”, assegurando na esfera pública o estabelecimento de limites recíprocos entre os três poderes de Estado.

A importância dos parlamentos<sup>6</sup> na constituição dos diversos modelos de Estado, desde a sua origem até hoje, se deve ao fato de ser esse Poder o símbolo da democracia representativa. Conforme Bittencourt (2009, p. 05):

[...] as decisões políticas, na sociedade atual, envolvem incertezas e enorme complexidade (...) não há possibilidade de que todas as quase infinitas decisões que envolvem interesses coletivos sejam adotadas diretamente, em cada momento, por todos os interessados. Em lugar disso, os indivíduos concedem aos representantes que escolherem a confiança pessoal para que eles decidam em seu nome as questões coletivas.

Outra medida importante, no processo Constituinte de 1988, foi dotar as Comissões Permanentes de poder terminativo, havendo, então, uma descentralização dos trabalhos e um “alívio” do Plenário. No que concerne ao seu poder de controle, as Comissões operacionalizam a fiscalização do Poder Legislativo perante o Executivo.

As Comissões Parlamentares surgiram da necessidade de agilização e especialização dos Parlamentos. A grande quantidade de membros limitava sobrema-

---

5 A formulação de políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo diz respeito a sua capacidade em fixar a norma legal, fiscalizar a aplicação da lei pelo executivo e atentar para as disputas individuais pelo Judiciário. (Bittencourt, 2009)

6 Em termos numéricos, segundo Polveiro Júnior, (2006, p.09) existem 262 câmaras parlamentares presentes em 187 países.

neira as discussões referentes aos mais diversos assuntos. Tornou-se, então, impossível discutir e aprovar determinado texto normativo em tempo razoável. (ZANCANER, 2010, p. 78-79).

Maurano (2008, p. 122-123) acrescenta que, ao determinar que as funções de fiscalização e controle se juntariam à função legislativa do parlamentar, as prerrogativas dos vereadores, no caso dos municípios, passaram a se valer de novos mecanismos investigatórios, por exemplo, o pedido de informações ao Prefeito ou a convocação dos auxiliares deste à Câmara para prestar esclarecimentos. Cabe esclarecer que a mencionada convocação ao Poder Executivo se limita à pessoa dos auxiliares diretos do Prefeito, jamais o próprio, uma vez que o princípio da separação de poderes caracteriza essa situação como submissão.

Com a complexidade da sociedade e a consequente ampliação dos assuntos a serem tratados pelo poder público, as Comissões foram diversificando suas áreas de competências, de maneira que pudessem se especializar em determinadas políticas públicas. É por isso que encontramos nas diversas Casas Legislativas, Comissões temáticas, cujas áreas de atuação, muitas vezes, acompanham a divisão administrativa<sup>7</sup> do Poder Executivo.

[...] o advento do Estado Social acarretou a hegemonia do Executivo, devido a nova dimensão da Administração Pública nesse Estado Providência, encarregado de prestar incontáveis serviços públicos e de atuar em diversas áreas da vida privada, a fim de garantir a efetividade dos direitos sociais. Por outro lado, o Welfare State também sobrecarregou o Parlamento, onerando-o em quantidade e em qualidade, isto é, propiciando o surgimento de um volume impressionante de projetos [...] abrangendo assuntos variados que demandam conhecimento técnico para sua apreciação [...] Nesse ambiente, prosperou, no interior das Câmaras, o desenvolvimento dos trabalhos de órgãos internos, entre os quais figuram as Comissões Parlamentares... (CASSEB, 2008, p. 15)

A promulgação da Constituição de 1988 também viabilizou a ampliação da autonomia municipal, incluindo o Município, como observou Meirelles (2008, p. 85-86), como peça essencial da Federação, concedendo-lhe o poder de editar a sua lei orgânica, equivalente à Constituição Municipal. Na elaboração desta norma, os preceitos constitucionais a serem respeitados incluíram questões importantes nesse sentido, cabendo destacar a eleição do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores, o número de vereadores proporcional à população municipal, seus subsídios e a organização

---

7 Na medida do possível, as áreas temáticas das Comissões associam-se às diversas Secretarias ou Ministérios do Executivo, como por exemplo: Comissão de Assistência Social ou Assuntos Sociais, entre outras denominações, para dar conta das políticas públicas pertinentes e que geralmente são administradas em órgãos correspondentes.

das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal. E, ainda, a criação de mecanismos de participação direta da sociedade em decisões de governo, tais como: previsão de plebiscito e referendo<sup>8</sup>, consulta popular, constituição de conselhos de políticas públicas, entre outros.

O parlamento demanda requisitos importantes para que cumpra as funções supracitadas e de acordo com Ferreira Filho apud Maurano (2008, p. 35), dizem respeito à auto-organização de suas Casas, autogoverno, reunião independente de convocação, proibição de sua dissolução, mas também requer a devida estruturação das Câmaras Legislativas de forma a inibir a pressão de outro poder estatal, permitindo o cumprimento de suas funções como representante da vontade popular.

Enfim, concordante aos apontamentos de Bittencourt (*op. cit.*), o Legislativo verifica se a ação governamental cumpriu a lei (controle jurídico), se esta ação obedeceu a critérios gerais de boa gestão (controle técnico) e, finalmente, se os resultados foram os mais adequados e correspondentes à vontade coletiva (controle político).

Diante de tais mudanças, como se dá o controle técnico do Poder Legislativo, tendo em vista a infinidade e diversidade de problemas pertinentes à sociedade e aos quais a Administração pública tem a incumbência de responder?

## 2.2 As transformações da Administração Pública<sup>9</sup> no Brasil

São várias as definições existentes sobre a expressão “Administração Pública”, sem que haja uma linha hegemônica que a defina, mas para os objetivos deste artigo, nos utilizaremos da visão do constitucionalista José Afonso da Silva, que procura conceituá-la a partir da sua delimitação entre as fronteiras do direito positivo e o papel do Estado.

Ao discorrer sobre as diferenças entre as aplicações do Direito Constitucional e do Direito Administrativo perante o papel do Estado, Silva (2006, p. 107) estabelece que:

O Estado, como estrutura social, carece de vontade real e própria. Manifesta-se por seus órgãos que não exprimem senão vontade exclusivamente humana. Os órgãos de Estado são supremos (constitucionais) ou dependentes (administrativos). Aqueles são os a quem incumbe o exercício de **poder político**, cujo conjunto se denomina governo ou órgãos governamentais. Os outros estão em

---

8 O plebiscito e o referendo estão elencados na Constituição Federal e são formas de consulta à sociedade. O plebiscito se dá antes da edição de um ato Legislativo ou administrativo e o referendo após a aprovação de uma lei.

9 Partindo do pressuposto da ampla e dispersa definição do termo “Administração Pública”, optou-se inicialmente em apresentar a definição utilizada pela doutrina, em seguida, serão apresentados elementos que permitam relacionar as atividades parlamentares introduzidas pela Constituição Federal de 1988 com o entendimento atual sobre o termo.

plano hierárquico inferior, cujo conjunto forma a Administração Pública, considerados de natureza administrativa. (grifo nosso)

De acordo com o conceito expresso acima, a fim de se entender o conceito de “Administração Pública”, sendo imprescindível que se enxergue além da mera tradução de burocracia.

Para que seja entendido o papel do parlamentar na fiscalização do Poder Executivo, também é importante sobrelevar a importância dos artigos 37 e 38 da Constituição Federal de 1988, que dizem respeito à Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e sua organização governamental em termos gerais. Estes artigos apresentam os seus princípios determinantes, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; além de aspectos referentes à nomeação, contratação e remuneração dos servidores públicos. Arelado às prerrogativas parlamentares supramencionadas, segundo Baaklini (1993, p. 246–247), a elaboração da Carta Magna de 1988 aproveitou mecanismos que buscaram aprimorar estas atividades, comparativamente com o período do Regime Militar, cabendo destacar: restrição da independência dos poderes executivos federal e estaduais de exercerem suas funções; determinação de uma carreira burocrática baseada no mérito de forma que pudesse reduzir o nepotismo; regulamentação dos direitos dos municípios na exploração de recursos minerais dentro de sua jurisdição; elaboração de meios para evitar que as autoridades municipais assumissem dívidas em datas próximas ao final de seus mandatos eleitorais; e reestruturação do Executivo federal, criando novos órgãos e reforçando o poder do Congresso de exercer seu controle sobre a burocracia.

A organização da Administração Pública no Brasil passou por três fases relevantes, considerando que cada uma delas buscou modificar e dinamizar a sua forma de atuar por meio de seus órgãos, retratando seus respectivos “*zeitgeist*”<sup>10</sup>; bem como entendendo que tais acontecimentos influenciaram a forma de prestação dos serviços públicos nas unidades da federação, sendo elas: a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, criado no início do Estado Novo, quando, na visão de Bariani (2009), “os organismos planejadores e fiscalizadores de caráter técnico-burocrático ganharam pela primeira vez terreno e importância no Brasil”<sup>11</sup>; a reforma contida no decreto lei nº 200 de 1967<sup>12</sup>, considerada por Silva (2009) como a “primeira experiência de administração gerencial no Brasil”; e o Plano Diretor da

---

10 Espírito da época, características genéricas de um determinado período de tempo.

11 Conforme Bariani (2009, p. 45), era um importante e pioneiro passo em direção à burocratização do serviço público, uma vez que haveria maior juízo para a contratação de pessoal, por meio do mérito e qualificação, deixando de ser apenas uma consequência de indicação pessoal e favor político.

12 A reforma contida no decreto lei nº 200, que possibilitou a criação da administração indireta, foi decorrente das grandes transformações que aconteceram no país nos anos anteriores, quando o Estado passou a incorporar atividades de fomento e empresariais visando possibilitar a implantação das indústrias de base, o que tornou as demandas desta atuação, sob o ponto de vista técnico burocrático, bastante complexas.

Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)<sup>13</sup>, lançado em 1995 e que buscou, segundo André (1999, grifo nosso), “induzir mudanças culturais que fizessem com que o Estado e cada uma das entidades de interesse social dele dependentes ou a ele vinculadas construíssem e mantivessem níveis elevados de efetividade, eficácia e eficiência, da qual o **contrato de gestão é instrumento**”. Outra iniciativa neste modelo é a separação das atividades do Estado em quatro grupos, sendo eles: o **núcleo estratégico do Estado**, que engloba as atividades de definição e formação de políticas públicas; as **atividades exclusivas do Estado**, que englobam a legislação, fiscalização, regulamentação e financiamento de recursos; o **setor de serviços não exclusivos**, que são as atividades relevantes para a sociedade, mas que não são executadas pelo Estado, sendo executadas por entidades parceiras em áreas diversas como as de cultura, saúde, educação, pesquisa científica, proteção e preservação do meio ambiente, entre outras; e o **setor de bens e serviços para o mercado**, que seriam as empresas estatais que realizam atividades econômicas propriamente ditas, como telecomunicações, siderurgia e capital financeiro. Este tipo de organização administrativa parte do pressuposto da impossibilidade do Estado em atuar diretamente em todas as áreas, buscando focalizar a sua atuação.

A participação parlamentar efetiva quanto à fiscalização e controle dos atos da Administração Pública requer das partes um entendimento sobre as características da organização administrativa vigente e suas transformações. Cada uma dessas etapas gerou mudanças que foram acolhidas e absorvidas ao longo do tempo na atuação governamental, e como toda política pública que é produto de uma época e visão de mundo vigente, possuem suas vantagens e desvantagens, que devem ser conhecidas e discutidas nas atividades parlamentares que se aplicam. Além destas etapas vividas até o momento pela Administração Pública, é importante destacar o papel dos Conselhos e das Conferências, sobretudo nas políticas sociais, que contribuem de maneira relevante com subsídios às decisões e controle sobre as políticas públicas em atividade.

O processo de institucionalização da democracia está diretamente ligado à força de suas instituições, aliada ao devido equilíbrio entre os seus Poderes que formam a Administração Pública. Por exemplo, quando as ditaduras acontecem, esse equilíbrio deixa de existir sob várias formas, indicando uma situação de expressiva repressão às manifestações de oposição ou mesmo discussões de motivação popular. No entanto, a falta deste equilíbrio não é exclusividade deste tipo de período de exceção, sendo muito mais comum do que se imagina. Sutilmente, a independência entre os poderes pode ser comprometida de diversas formas: quando se permite a influência de interesses individuais em detrimento do interesse público; quando não há a adequada mediação de conflitos relacionados às atribuições do Estado e a organização do trabalho de seus servidores, que em determinadas situações podem ser prejudicados, interferindo na própria qualidade do serviço prestado; ou mesmo o

---

13 A Reforma do Aparelho do Estado, conforme relata André (1999) visa aplicar o modelo de administração gerencial nas atividades próprias do setor público por meio de diversas iniciativas, utilizando o contrato de gestão como mecanismo.



próprio conflito político entre poderes faz com que as reuniões do legislativo sejam realizadas de modo precário<sup>14</sup>.

Diante da importância do trabalho exercido pela administração pública em suas diversas formas, pode se entender que o processo democrático também depende da colaboração das burocracias institucionais estabelecidas dentro destes poderes. Em se havendo o fornecimento de condições que propiciem a sua adequada participação e organização, é possibilitada a sua efetiva colaboração em diversos aspectos: para que a participação da população no ambiente institucional seja a mais proveitosa possível; para que os encaminhamentos institucionais demandados pela alta administração nos assuntos a ela pertinentes sejam bem sucedidos; e mesmo possibilitar a adequada organização e preservação da memória institucional de seus trabalhos para as futuras gerações. O acompanhamento dos processos evolutivos da Administração Pública no Brasil é uma atividade concernente ao seu organismo institucional, e os efeitos de sua devida estruturação são correlatos à democracia e à pluralidade das manifestações da sociedade.

## **2.3 O problema da assimetria informacional**

A assimetria informacional entre os três poderes do Estado se configura nas suas respectivas capacidades em produzir, processar, analisar e interpretar informações, estas imprescindíveis para a tomada de qualquer decisão. Cabe apontar que a assimetria não é um fenômeno recente, mas elemento político participante desde o período imperial, pois segundo Baaklini (1993, p. 26), o imperador tinha forte atuação política tanto como chefe de Estado, quanto moderador entre as forças políticas em conflito. Porém, ressalta-se, conforme Santos, Mourão e Ribeiro (2007), que esta capacidade técnica é produzida de forma diferente, ou seja, o Poder Executivo e o Judiciário, pela sua natureza, compõem-se de quadros técnicos qualificados no processo de elaboração, implementação e vigilância normativa na aplicação das políticas públicas<sup>15</sup>.

[...] a complexidade dos problemas de gestão governamental envolve uma quantidade verdadeiramente gigantesca de informação a ser coletada, processada e

---

14 O Censo do Legislativo, realizado em 2005 pelo Interlegis, ligado ao Senado Federal, realizou pesquisas diversas em todos os municípios brasileiros para saber como funcionavam os seus parlamentos. Uma das surpresas foi a situação encontrada em município da região Sudeste. Segundo a sua coordenadora, Telma Ventureli, "havia uma câmara municipal funcionando debaixo de uma árvore na praça central da cidade. Os vereadores eram de oposição ao prefeito e a câmara funcionava dentro da prefeitura, quando os dois lados brigaram, fazendo com que os vereadores fossem desalojados." Mais detalhes em <<http://comunicacaochapabranca.com.br/?p=1091>>

15 A assimetria informacional que chamamos de externa refere-se à relação do Poder Legislativo com os demais poderes e diz respeito a própria natureza do Poder Executivo, que no caso, atua diretamente no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, contando para tanto, com amplo número de técnicos especializados, além do controle das informações.

interpretada para qualquer decisão ou avaliação. Nesse sentido, o Legislativo encontra-se em grande desvantagem frente ao Executivo no que se refere à formação e conhecimento especializado. (BITTENCOURT, 2009, p. 35)

Além disso, conforme afirmam Santos, Mourão e Ribeiro (op.cit., p. 136), “[...] a produção e divulgação de informações pelo Poder Executivo normalmente ficam limitadas aos lugares onde foram geradas e são utilizadas de acordo com o interesse governamental”.

Em relação ao Poder judiciário, o conhecimento produzido tem como parâmetro as informações de ordem jurídica, mesmo que subsidiadas por intervenções técnicas.

Diferentemente dos dois poderes acima, no Poder Legislativo há uma diversidade de informações produzidas por políticos, técnicos, acadêmicos, representantes de setores da sociedade, num ambiente de conflitos de interesses e marcado pela assimetria informacional referida anteriormente. Nesse caso, soma-se também a assimetria de informação entre o Legislativo e a sociedade. Esta última, muitas vezes, detém mais conhecimento que o próprio Parlamento.

A assimetria informacional também existe no espaço interno do Legislativo, pois, como já nos referimos é um órgão composto pela representatividade da sociedade, cujos membros são escolhidos principalmente pelo critério de serem cidadãos brasileiros<sup>16</sup>. Assim, sempre haverá parlamentares que podem estar em desvantagem quanto às necessárias informações para a tomada de decisões, seja no Plenário, seja no âmbito da especialidade das Comissões.

Acrescente a isso a falta de tempo existente frente aos inúmeros assuntos tratados institucionalmente e à dedicação inerente ao exercício de suas articulações políticas. E ainda, por conta da taxa de renovação a cada eleição, os novos membros do Legislativo desconhecem as regras de funcionamento da Casa e do processo legislativo, ficando à mercê dos parlamentares com mais tempo na Casa.

## 3 A Consultoria Técnico-Legislativa

### 3.1 Concepção de Consultoria

A consultoria é considerada uma atividade profissional que objetiva comumente a elaboração de diagnósticos e formulação de soluções acerca de um assunto em questão. Pode ser prestada em qualquer área de conhecimento e nas mais comuns, conforme tem sido as decorrentes de profissões regulamentadas, tais como jurídicas, empresariais, econômicas. A consultoria consiste, então, em auxiliar, subsidiar, informar, orientar e apoiar pessoas ou organizações.

---

16 A Constituição Federal estabelece em seu art. 14, § 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária.

O conceito de assessoria, conforme Matos (2010, p. 31):

[...] está relacionado a um órgão ou conjunto de pessoas que assessoram um chefe ou uma instituição especializada, sendo o ato de assessorar a ação que auxilia tecnicamente outras pessoas e o ato de consultar a ação de pedir conselho, instruções ou, ainda, apresentar parecer sobre algum assunto.<sup>17</sup>

De forma geral, a consultoria remonta às origens das relações humanas<sup>18</sup>. É um ato que envolve a prestação de informações a respeito de um problema com a finalidade de esclarecimento e solução.

Com base em Moura & Souza (2008), foi no século XX, especialmente nas décadas de 40 e 50 nos Estados Unidos e na Europa Ocidental que ocorreram avanços nos trabalhos de consultoria, com características técnicas e científicas, aliada à experiência e fundamentada em teorias.

No início dos anos 80 a complexidade das relações econômicas e sociais decorrentes da nova dinâmica da acumulação capitalista impuseram transformações para as empresas. Assim, com a consolidação do crescimento industrial e posteriormente com o processo de globalização, as empresas, em virtude da acirrada concorrência, contrataram este tipo de serviço ou implantaram-no em suas organizações<sup>19</sup>.

Este assunto é bastante amplo quanto à sua terminologia, não havendo uma visão única sobre o assunto, todavia, o conceito de Consultoria Empresarial utilizado por Oliveira (2011, p. 4) é esclarecedor quanto aos papéis esperados do profissional desta área:

A Consultoria empresarial é um processo interativo de um agente de mudanças externo à empresa, o qual assume a responsabilidade de auxiliar os executivos e profissionais da referida empresa na tomada de decisões, não tendo, entretanto, o controle direto da situação.

---

17 Pelo fato de existir uma pequena diferença entre assessoria e consultoria, em que uma demanda um tempo maior, pois os estudos são mais aprofundados e a outra é um trabalho mais pontual que se dá sobre um conhecimento já acumulado, trataremos dos dois processos indistintamente, embora faremos referência de maneira predominante à palavra Consultoria, pois é também adotada pelas principais Casas Legislativas

18 Desde a antiga Grécia, os sacerdotes proviam consultorias embasadas nas observações sistemáticas e inteligentes dos fenômenos naturais, entendidas naquela época como predições de homens escolhidos pelos deuses e dotados de poderes especiais. Foi nesse ambiente que surgiram os primeiros filósofos e o ideal da busca do conhecimento e do entendimento racional do mundo e da própria humanidade através da ciência. (PEREIRA, 1999 apud JACHINTO, 2004, p. 25)

19 Houve no setor privado a necessidade de integração a um mercado cada vez mais competitivo, inclusive em âmbito internacional e uma adoção de novas tecnologias e inovações organizacionais. Assim, as empresas necessitam da utilização de processos que regulem o comportamento organizacional, atentando para os possíveis erros que possam prejudicar o desenvolvimento de suas ações.

Esta definição pressupõe que o processo interativo envolva o conjunto estruturado de atividades sequenciais que desenvolvem ação recíproca, lógica e evolutiva, entende que o conceito de agente de mudanças seja relativo ao profissional capaz de desenvolver comportamentos, atitudes e processos que possibilitem à empresa transacionar, proativa e interativamente, com os diversos fatores do ambiente empresarial. Na definição mencionada, partiu-se da premissa que ele seja externo, ou seja, que a sua origem seja externa à organização, aceitando que o consultor não conheça detalhadamente o negócio da empresa, mas que ao proporcionar metodologias, técnicas e processo, desempenhe importante papel na resolução de determinado problema da empresa-cliente.

Entretanto, o autor faz referência à participação do consultor interno, sendo este um executivo ou funcionário da empresa-cliente. O quadro abaixo se propõe a mostrar algumas das vantagens e desvantagens quanto à utilização de uma consultoria, seja ela interna ou externa à organização, ou empresa-cliente. É interessante observar que os efeitos de algumas características variam radicalmente de acordo com a origem do consultor.

	Vantagens	Desvantagens
Consultor Externo	<p>Maior experiência, adquirida com a implantação do mesmo serviço em várias organizações;</p> <p>Maior aceitação nos níveis superiores da empresa-cliente, pois normalmente a alta administração é quem contrata os seus serviços;</p> <p>Maior imparcialidade;</p> <p>Pode assumir mais riscos, pois possui mais liberdade para dizer e fazer coisas sem se desgastar perante seus pares.</p>	<p>Menor conhecimento dos aspectos informais da empresa-cliente;</p> <p>Ausência de poder formal, pois não se encontra na estrutura hierárquica da organização;</p> <p>Menor acesso informal a pessoas e grupos na organização;</p> <p>Geralmente, não tem presença diária na organização.</p>
Consultor Interno	<p>Sendo funcionário da empresa, tem maior conhecimento dos seus aspectos informais, uma vez que tem presença diária na organização;</p> <p>Sendo integrante do quadro de funcionários, tem acesso informal a pessoas e grupos na organização;</p> <p>Possui algum poder formal, pois é parte da estrutura hierárquica da organização;</p> <p>Quanto ao processo inerente ao trabalho efetuado, possui maior potencial de participação na sua avaliação e controle;</p>	<p>Menor aceitação nos níveis superiores da organização;</p> <p>Geralmente, tem menos experiência;</p> <p>Possui liberdade limitada para "fazer as coisas", diante do risco de desgaste perante seus pares;</p> <p>Normalmente, tem menor imparcialidade, pois tem maior relacionamento pessoal com os colegas de trabalho.</p>

FONTE: ADAPTADO DE OLIVEIRA (2011, p. 52-53)

O que se pretende com os apontamentos em relação à consultoria de forma geral é mostrar algumas particularidades quanto ao processo de trabalho de consultoria tanto no âmbito privado quanto no público. Assim, as citações acima demonstram que a prática dessa atividade profissional pode ser desenvolvida em diferentes áreas do conhecimento, tendo em comum, algumas características referentes à forma de atuação dos consultores, aos procedimentos tomados no processo de trabalho, às exigências postas ao profissional, entre outras de que trataremos mais adiante, mas, o que importa reiterar é a finalidade e o objeto do trabalho a ser desenvolvido com o auxílio de uma consultoria.

Isto posto, esclarecemos que a maioria das definições sobre o tema em questão e referenciadas nessa primeira seção são contribuições teóricas da área da Administração, predominantemente, relacionadas à consultoria em organizações empresariais, cujo objetivo principal é responder com agilidade e perspicácia às necessidades das mesmas com vistas à maximização de lucros.

Porém, analisaremos com maior acuidade a consultoria realizada no âmbito do Poder público, especificamente no âmbito do Poder Legislativo. Logo, a citação seguinte leva em consideração um aspecto essencial que difere da consultoria prestada numa empresa privada:

O fato de ser pública implica uma diferença de ótica na análise dos problemas organizacionais. Enquanto uma consultoria privada promove, naturalmente, mudanças organizacionais orientadas para a concentração de recursos de apenas alguns segmentos da população, capazes de garantir alta rentabilidade ou retribuição dos esforços da organização-cliente, uma consultoria estruturada como organização pública é, por definição, mais sensível a interesses e demandas públicas e a valores sociais mais amplos de bem estar e de equidade. (TAKEUTTI, 1987, p. 52)

## **3.2 A Consultoria no Poder Legislativo**

Um estudo<sup>20</sup> baseado em fatores que pudessem identificar o desenvolvimento institucional dos Legislativos e, conseqüentemente, contribuíssem para o fortalecimento das capacidades desse Poder em suas funções de legislar, representar e controlar apresentou o mapeamento de algumas tendências<sup>21</sup>. Entre elas destacamos a

---

20 Direcionamento estratégico da ALMG 2010-2020. Mapeamento de Tendências – Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo. Dez. de 2009. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/a\\_assembleia/entenda\\_assembleia/direcionamento\\_estrategico/docs/091220\\_mapeamento\\_de\\_tendencias\\_vf.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/a_assembleia/entenda_assembleia/direcionamento_estrategico/docs/091220_mapeamento_de_tendencias_vf.pdf)>

21 Para fins dessa pesquisa, as outras tendências apresentadas também vão impactar em demandas à Consultoria, como por exemplo, as avaliações de impactos de leis e a criação de mecanismos que visem a maior interlocução com a sociedade.

profissionalização do corpo de apoio técnico e a fiscalização do Poder Executivo com foco no desempenho da gestão.

A necessidade de um serviço de consultoria legislativa parlamentar se fundamenta com base em Bittencourt (2009):

[...] a) na crescente complexidade das tarefas administrativas atribuídas ao Poder Executivo (CF), com amplitude de interferências cada vez maior em todos os ramos da vida social e econômica do Estado, o que obriga, por via da divisão constitucional dos Poderes, o Legislativo a se desdobrar em atividades e a se multiplicar, tanto nas iniciativas das suas próprias proposições mais fecundas e abrangentes, quanto no exame mais atento das mensagens providas do Executivo; b) na impossibilidade de os deputados, usualmente sobrecarregados de inúmeras atribuições de ordem política no atendimento de suas clientelas eleitorais, se desincumbirem da apreciação técnica de proposições e mensagens.

Nas palavras de Paiva (1995), em relação à função essencial do assessoramento no Poder Legislativo, trata-se de:

[...] suprir as deficiências inerentes a um colegiado de parlamentares, cujas experiências profissionais e formação sociocultural refletem, individualmente, a própria pluralidade da democracia representativa. Quanto mais complexa a atividade legislativa [...] maiores serão as exigências de racionalidade e especialização que somente o assessoramento técnico pode propiciar.

Considerando que a informação é um elemento vital para o desempenho do Legislativo<sup>22</sup> e, conseqüentemente, para o trabalho da Consultoria institucional, alguns Legislativos têm investido em sua capacidade técnica, sobretudo, pelo fato de que não pode ficar a mercê das informações produzidas no âmbito do Executivo:

[...] verificou-se uma tendência entre os Legislativos mais institucionalizados de adoção de estratégias de desenvolvimento de capacidades técnicas em áreas estratégicas de atuação governamental, como o planejamento orçamentário. Isso reflete uma preocupação crescente dos Legislativos com o impacto das assime-

---

22 Desempenho do Legislativo: capacidade institucional nas funções de legislar, representar e controlar. O estudo "Direcionamento Estratégico da ALMG 2010-2020 Mapeamento de Tendências – Mudanças e Inovações no Poder Legislativo no Brasil e no Mundo aponta o uso de indicadores de desempenho do Legislativo – como procedimento de prestação de contas aos públicos externos e como suporte para a tomada de decisões estratégicas pelos grupos internos. Para este artigo, conforme já falado, nos interessa quanto ao estudo mencionado, a tendência encontrada na ampliação da capacidade de fiscalização e controle sobre o Executivo, mediante a criação de órgãos especializados e a profissionalização do corpo técnico.

trias de informação sobre o seu Poder de agenda e de controle. Tais assimetrias, no presente, decorrem não somente do fortalecimento dos demais poderes no processo governamental, mas também de mudanças nos paradigmas da gestão pública. (INÁCIO, s/d, p. 140)

Assim, para que qualquer parlamentar possa instruir-se para a tomada de decisões políticas, há de ter disponíveis informações técnicas consistentes. É nesse contexto que entra a “figura” do consultor técnico Legislativo.

A falta de especialização dos parlamentares é compensada pelo apoio técnico dos servidores públicos que compõem a equipe de assessoramento, colaborando nos estudos e na redação dos textos a ela submetidos. Diante dos muitos problemas da vida social, o que se espera das Comissões, valendo-se de assessoria competente, é o aprofundamento de cada problema e a solução em causa. (CASSEB, 2008, p. 304).

A Consultoria Técnica Legislativa cumpre o papel de subsidiar tecnicamente o Parlamento nas suas prerrogativas constitucionais. Da mesma forma, contribui para um equilíbrio entre os Poderes, na medida em que, proporciona a redução da assimetria informacional entre os mesmos e entre o próprio Parlamento e a sociedade.

Um sistema adequado de divulgação e utilização de informações pelo Poder Legislativo prescinde de uma assessoria técnica competente e diversificada que auxilie o parlamentar a reunir dados de que tem necessidade, ajudá-lo a definir os problemas, acumular as alternativas de solução, a pesar suas vantagens e inconveniências e, finalmente estabelecer a opção mais aconselhável. (LUCCI, 1971, p.163)

Ou ainda:

[...] o exercício da função de controle com base em critérios técnicos ou legais pressupõe uma estrutura de produção de conhecimento nestes dois universos que permita ao parlamentar recolher informação idônea capaz de subsidiar seu julgamento acerca dos atos que controla[...] (BITTENCOURT, op. cit., p. 29)

### **3.3 Tipos de consultoria**

Cabe salientar que no Legislativo também existe a presença de consultoria interna e/ou externa. Geralmente a externa é contratada, quando em assuntos de extrema complexidade não há recursos humanos qualificados e/ou suficientes para

realizar estudos técnicos a respeito e em determinado prazo de tempo, conforme evidenciado em documentos institucionais de várias consultorias<sup>23</sup>.

Essas consultorias também são extremamente bem vindas quando fornecem transferência de tecnologia e conhecimento aos consultores institucionais, tendo em vista a exigência de constante atualização técnico-profissional, inerente ao cargo de consultor.

Em seção anterior foi falado a respeito de algumas vantagens e desvantagens entre o consultor externo e o interno. Cabe enfatizar que no caso dos Parlamentos, é necessário que essas “equipes externas” sejam gerenciadas pelas equipes permanentes do Legislativo, que conhecem e tem o acúmulo de informação necessário ao atendimento integral dos parlamentares. E ainda que sejam instituições reconhecidas e respeitadas no mercado, a imparcialidade que proferem quanto aos serviços no mercado privado, não se aplica, conforme afirma Bittencourt (2009) numa organização que trata de assuntos públicos. O autor conclui, que na prática, essas instituições tem, ainda dificuldade em encontrar a linha divisória entre avaliação técnica e julgamento político, tendo em vista a existência de diferentes critérios de avaliação, bem como, se as ações de determinado Governo correspondem ao interesse coletivo.

Com relação à consultoria interna, uma questão relevante se refere à diferença entre consultoria parlamentar, aquela em que o político contrata um especialista com a verba de seu gabinete e a consultoria legislativa institucional, constituída de técnicos especialistas selecionados e contratados por meio de concurso público.

No caso da primeira, o consultor, em que pese sua competência técnica, irá submeter-se aos posicionamentos políticos-ideológicos e partidários de quem o contratou, ou seja, a sua relação com o parlamento se dá em nível pessoal e suas conclusões são de natureza política. Além disso, sua permanência nessa instituição está atrelada ao tempo de mandato do parlamentar.

Já a consultoria institucional, ocupada exclusivamente, por servidores advindos de concurso público, possui duas características fundamentais: a imparcialidade na execução de seus trabalhos e o atendimento a todos os parlamentares.

Segundo, Santos, Mourão e Ribeiro (2007), existem argumentos contrários e favoráveis aos dois tipos de consultoria legislativa, os argumentos positivos em relação à Consultoria institucional é a de que a mesma exerce o papel de “memória da Casa” e evita, assim, a interrupção abrupta dos trabalhos a cada nova Legislatura. Portanto, a Consultoria se faz, necessariamente, como um órgão permanente, composto por especialistas qualificados em suas respectivas áreas de conhecimento e atuação. Um órgão único que assegure o acúmulo de informações e o apro-

---

23 As informações sobre as estruturas e atribuições das Consultorias estão elencadas, na maioria dos casos, em atos ou resoluções específicas que podem ser encontradas nas páginas eletrônicas de cada um dos Legislativos.



fundamento dos debates, que conheça as práticas internas e todos os aspectos de confidencialidade.

Já os argumentos contrários dizem respeito à inconveniência de assessoramento “puramente” técnico numa instituição política, portanto, impossibilitando ao consultor atender integralmente as necessidades do parlamentar.

Ambas as consultorias podem conviver complementando-se, pois seria inviável para cada parlamentar manter um especialista em seu gabinete para o assessoramento em cada política pública específica.

Conforme apontam Ribas & Silva (2011):

[...] as consultorias institucionais farão, após as devidas considerações técnicas, aquilo que o parlamentar solicitar. As decisões, portanto, são sempre da responsabilidade do político. [...] Os consultores não tem poder decisório nem exercem comando, senão o de ideias. Somente devem ponderar com aconselhamentos de ordem jurídica e técnica, mas obedecem ao comando dos assessorados.

Também não há nenhuma obrigatoriedade do parlamentar utilizar dos serviços da consultoria e nem esta deve atuar compulsoriamente em todos os assuntos que estejam sujeitos a deliberação.

De qualquer forma, tenha o Poder Legislativo consultoria institucional própria ou tão-somente de gabinete, entre outras; vimos que a questão da informação e da capacidade técnica desse Poder torna-se imprescindível para o seu funcionamento institucional. Obviamente que a existência de uma Consultoria Legislativa Institucional não garante uma “boa” atuação dos Parlamentos, mas viabiliza o aperfeiçoamento técnico e institucional, portanto, capacita o Legislativo na sua interação com os demais poderes e com a sociedade. De acordo com Meneguello<sup>24</sup> (2012), sobre a profissionalização do Legislativo:

[...] tem como natureza básica aperfeiçoar as decisões legislativas, pois ela possibilita que as legislaturas, produzam sempre mais informações sobre políticas, aspecto chave para o exercício da influência com relação a temas da dinâmica legislativa e também para elaborar as políticas públicas desejadas pela comunidade que elegeu seus representantes.

---

24 Meneguello ao falar sucintamente sobre as instituições afirma que as mesmas “estruturam as interações dos atores e as escolhas que esses atores fazem [...] e para qualquer mudança institucional serão as próprias estruturas que darão conta de acolher as demandas e dotar os atores das informações necessárias para as mudanças. Nessa articulação existem dois atores: o legislador e o corpo de funcionários do legislativo.

### 3.4 Funções específicas da Consultoria Institucional Legislativa

Novamente com base em Bittencourt (op. cit., p. 32),

[...] o assessoramento técnico-institucional provê uma condição essencial para a deliberação parlamentar: o conteúdo de informação e análise indissociável de qualquer ação decisória [...] a qual pressupõe um julgamento acerca de atos que já foram objeto de informação e análise por parte do ente controlado. Produzir esta informação demanda muito tempo [...] que excede aquelas que o parlamentar pode dedicar, à vista de suas muitas outras atribuições inerentes à função de representação.

Será o conhecimento técnico especializado em determinada área ou assunto que definirá o “campo” de ação da consultoria a ser prestada. Contudo, dado que o objeto a ser trabalhado pela consultoria faz parte de um contexto histórico e organizacional, sem dúvida, há que se ter a capacidade de identificar os determinantes políticos, culturais, econômicos, sociais e psicológicos que envolvem o processo de trabalho. Sendo assim, embora, o consultor tenha um domínio aprofundado sobre determinado assunto, haverá que ter também um conhecimento mais amplo tanto do contexto institucional em que irá atuar, quanto da sociedade de forma geral. Ou seja, uma combinação do conhecimento especializado com o conhecimento generalista.

Vários estudos apontam alguns princípios inerentes ao papel do consultor Legislativo, tais como a discrição no atendimento aos parlamentares, a imparcialidade, a organização de interesses plurais, entre outros.

A discrição visa, sobretudo, que o parlamentar possa adquirir confiança nos trabalhos realizados pela consultoria, pois, há que se lembrar de que as Casas Legislativas são instituições explicitamente políticas, em que o jogo de forças depende também do domínio de informações.

A imparcialidade está relacionada à isenção ideológico-política nos trabalhos apresentados. Ela se concretiza, quando da incumbência da apresentação de várias soluções possíveis e/ou argumentação dos trabalhos sob diferentes perspectivas.

A organização de interesses plurais tem a ver com a própria configuração do Poder Legislativo. Por ser uma instituição eminentemente política, são vários os agentes que proporcionam a circulação e a troca de informações.

Neste caso, cabe citar a experiência<sup>25</sup> das assessorias à Mesa da Câmara Fe-

---

25 Para mais informações sobre o cotidiano das assessorias à Mesa da Câmara Federal em momentos importantes, sugerimos a leitura dos artigos “A Cadeira do homem da mesa”, de autoria de Ivan Carvalho Finotti, publicado na página 197 do jornal “O Estado de São Paulo” de 11 de setembro de 2005; “Uma unanimidade vai bater ponto no gabinete de Aécio, de autoria de Denise Madueño, publicado na página 8 do jornal “O Estado de São Paulo” de 13 de setembro de 2011; e do livro “O Congresso em meio século”, de autoria de Paulo Afonso Martins de Oliveira. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1859>>

deral, que aponta a importância de se adotar comportamento adequado para a tarefa de assessoria institucional em um ambiente político. É considerado fundamental manter a confiança dos parlamentares de diferentes partidos nas diversas situações. Na visão de Mozart de Paiva, ex-secretário da Mesa da Câmara, “um erro pode ser até pequeno, uma imprecisão, mas se ele se cruza com um fato político, pode ter consequências imprevisíveis”.

Podemos elencar também algumas atribuições imprescindíveis para a conclusão dos trabalhos, entre eles: a habilidade de comunicação oral e escrita, o desenvolvimento de pesquisas e de estudos técnico-científicos necessários aos trabalhos Legislativos, pois vão subsidiar tecnicamente a decisão e o debate parlamentar.

Silva & Lima (2008, p. 16) apontam como essenciais para o funcionamento de uma Consultoria Legislativa na prestação de auxílio “àqueles que têm sob sua responsabilidade o cumprimento de atribuições complexas inerentes à missão que lhes foi confiada”:

- O trabalho em equipe, com a participação de consultores de distintas especialidades, o que permite uma apreciação multidisciplinar do tema em exame;
- A constante qualificação profissional dos consultores, aliada à experiência adquirida no exercício permanente de assessoramento parlamentar, garante um trabalho de qualidade;
- O trabalho das consultorias institucionais acaba por constituir um patrimônio cognitivo específico do Poder Legislativo, indispensável à recuperação de seu papel histórico no Estado Democrático de Direito.
- Prestação dos serviços pautados na presteza, precisão, confidencialidade, responsabilidade, qualidade, objetividade, disponibilidade e pró-atividade.
- As funções de controle exercidas no âmbito de uma Consultoria devem ser exercidas sobre fatos e resultados e nunca sobre pessoas.
- A questão do tempo é primordial para a qualidade dos trabalhos de uma consultoria técnica, caso contrário, corre-se o risco dos trabalhos serem efêmeros.

Obviamente, as Consultorias Legislativas tem atribuições comuns, normalmente elencadas nos regimentos internos e/ou em atos normativos. O objetivo principal é a prestação de suporte técnico qualificado a toda demanda relacionada com as atividades-fim, propiciando aos parlamentares plenas condições de participarem de modo mais efetivo das discussões e das decisões da Casa.

Assim, como já apontado em seção anterior, a Consultoria Legislativa é um órgão central, que atende a todos os setores da Casa. Comumente a sua estruturação interna se divide em núcleos temáticos, seguindo a mesma organização das áreas de atuação das comissões permanentes o que facilita a prestação de serviços a estes órgãos fracionários.

As seguintes atribuições são as mais frequentes nas consultorias legislativas, conforme apontam Silva & Lima (2008, p. 24-25):

- Prestar assessoramento e consultoria temática às comissões e aos parlamentares nas atividades legislativas e político-parlamentares;
- Desenvolver programas de pesquisa destinados a subsidiar o processo Legislativo e as manifestações político-parlamentares;
- Realizar estudos técnico-científicos necessários à elaboração legislativa;
- Elaborar instruções, minutas de proposições e outros documentos parlamentares;
- Prestar suporte técnico e administrativo na fiscalização das contas públicas e no acompanhamento da execução do orçamento e dos planos plurianual e de desenvolvimento econômico-social e da implementação das políticas públicas;
- Elaborar estudos técnicos sobre matérias relativas ao gasto público, ao sistema de planejamento, gestão e execução de políticas públicas e à fiscalização de investimentos no Executivo, desenvolvendo e aprimorando os mecanismos de avaliação dessas matérias;
- Prestar assessoramento e suporte técnico na realização das audiências públicas e dos eventos institucionais;
- Proceder aos estudos necessários à elaboração do documento de informação prévia das proposições, levantando material e dados para sua instrução e análise;
- Organizar e promover fóruns técnicos, debates, cursos, seminários relacionados a temas de interesse do Legislativo;
- Estabelecer contato com entidade pública ou privada, científica ou profissional, com o fim de incrementar o exercício de suas atribuições técnicas.

Considerando os avanços constitucionais no tocante a participação da sociedade civil nas decisões governamentais, a Consultoria afeta às áreas sociais da Câmara Municipal de São Paulo, tem acolhido as seguintes atribuições em seu trabalho cotidiano:

- Análise e encaminhamento de demandas apresentadas pela sociedade civil;
- Acompanhamento dos Conselhos de Direitos e de Planos Municipais, alguns com participação nas reuniões periódicas dos colegiados.

Podemos observar o amplo e complexo número de atribuições de uma Consultoria Legislativa para responder à institucionalidade do Legislativo<sup>26</sup>.

A institucionalização dos Legislativos, conforme aponta Meneguello (2012), corresponde, entre outras coisas, dotar a Legislatura de competência técnica para fazer frente a maior capacidade institucional do Executivo. E duas variáveis são apontadas como fundamentais para o bom desempenho de um corpo de funcionários atuante na atividade fim do Parlamento:

---

26 Institucionalização dos Legislativos, segundo Inácio, Anastasia & Santos (2010) refere-se a autonomia institucional, maior complexidade e profissionalização das estruturas organizacionais e a racionalidade da dinâmica processual das arenas decisórias.

Uma se refere à carreira, em que a estabilidade de pertencimento e a profissionalização são indicadores básicos e a outra se refere à complexidade organizacional interna, em que as atividades estejam articuladas, inter-relacionadas para a consecução dos trabalhos.

Esses e outros aspectos também são referenciados por Andrade (2010) e Ribas & Silva (2011): condições de trabalho; capacitação técnico-profissional permanente; seleção de consultores exclusivamente por concurso público e com planos de carreira e salários atraentes; estrutura organizacional de apoio aos trabalhos realizados; normativas que gerem a segurança profissional frente às demandas e decisões políticas.

### **3.5 Do assessoramento legislativo no Brasil**

A primeira Consultoria Legislativa data de 1955 no Senado Federal, por meio da Resolução nº 4, assim como, a Câmara Federal dispôs deste serviço a partir de 1971, por meio da Resolução nº 20. Havia uma estrutura limitada de apoio aos parlamentares. Basicamente era voltada para o processo administrativo ou apoio à tramitação legislativa. A prestação de informações ou assessoramento era de responsabilidade da diretoria da Biblioteca. No caso do Senado a contratação de assessores não se dava por concurso público e sim por indicação dos parlamentares, pois estes contavam com canais externos de informação, ou seja, a burocracia permanente do Executivo.

A reforma administrativa de 1967, sob o ponto de vista de Baaklini (1993, p. 118) também influenciou o desenvolvimento do corpo de servidores do Legislativo no Brasil, sendo chamado de período institucional, que durou de 1970 a 1985, quando:

[...] o Congresso Nacional iniciou um programa sistemático e ambicioso para equipar-se com unidades permanentes e organizadas de servidores profissionais, com o fim de atender a suas necessidades institucionais. Iniciou também uma política de recursos humanos para treinar seus funcionários em diversas áreas do trabalho gerencial e legislativo, tanto no Brasil como nos Estados Unidos. [...] A motivação que levou às reformas do funcionalismo do Congresso neste período foi a de equipar o Legislativo com capacidades institucionais para processar as informações recebidas do Executivo. [...] Acrescentaram-se diversas unidades novas para melhorar a imagem da instituição como um todo e dotá-la de capacidades para gerar, armazenar e recuperar informações para o Congresso.

Neste sentido, é oportuno citar a criação em 1970 do Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen) como mecanismo para criar capacitação em termos de equipe e informação. Na visão de Baaklini (1993, p. 139-161) esta iniciativa, chamada de “impressionante e extraordinário sonho tecnocrático” foi uma das únicas oportunidades para “administradores, tecnocratas e peritos em informática decidirem que informações os parlamentares deveriam receber, e

obter os recursos e o tempo necessários para implementar estas decisões”. O autor também explica as ambíguas motivações para que Poder Legislativo, dotado de memória legal e legislativa do país, fosse beneficiado por um importante processo de institucionalização deste mecanismo, uma vez que o Executivo, formado sobretudo pelos militares, possuía enorme influência sobre o Congresso naquele período. Em um primeiro momento, ele serviu como um grande banco de dados sobre as políticas públicas nacionais, porém, à medida que se fortaleceu e se institucionalizou, foi bastante utilizado na Assembleia Constituinte de 1987 que “tinha sob seu comando um sistema de informações sofisticado, que tornou tecnologicamente viável a tarefa de redigir uma nova Constituição”.

Em âmbito estadual, a pioneira na implementação deste serviço foi a Assembleia de Minas Gerais, em 1985. No que se refere aos municípios, foi a Câmara Municipal de Belo Horizonte, que a partir de 1997, dispôs de uma consultoria institucional consolidada.

### 3.5.1 Do assessoramento legislativo na Câmara Municipal de São Paulo

A Câmara Municipal de São Paulo intensificou o processo de consolidação de sua Consultoria Institucional a partir do concurso público realizado no ano de 2007<sup>27</sup>, porém é importante ressaltar que desde 1948<sup>28</sup> já ocorria a prestação de serviços pelos funcionários da Casa no âmbito do Processo Legislativo.

O concurso público realizado em 2007, com a premência de recomposição de seu quadro de funcionários (que carecia de pessoal em todas as áreas de atuação), permitiu que a Câmara Municipal de São Paulo contasse com pessoal oriundo de diferentes áreas de conhecimento nos mais diferentes níveis de alocação. Destacamos nesse cenário, o quadro de pessoal de nível superior, caracterizado pela nomenclatura “Consultor Técnico Legislativo”, que veio dar uma significativa contribuição às atividades do Legislativo Paulistano de maneira multidisciplinar.

Nesse sentido, houve consultores técnicos legislativos assumindo suas funções em áreas diretamente relacionadas à sua área de formação, como por exemplo, profissionais da área da saúde que passaram a compor o Serviço de Saúde, bibliotecários junto da Biblioteca da Casa, contabilistas nas áreas administrativas, bacharéis em direito junto à Procuradoria e assim por diante<sup>29</sup>.

---

27 Concurso Público realizado em 2007, edital 01/2007 e Ato 953/2007.

28 Resolução nº 03 de 01/09/1948 da CMSP .

29 Diferentemente do que ocorre na Câmara Municipal de São Paulo, a Câmara Federal estrutura sua organização interna de forma a alocar os profissionais de nível superior e sua relação com as atividades-fim e atividades-meio, respectivamente aos cargos de Consultor e Analista.

Ao mesmo tempo, outro contingente de pessoal de nível superior foi alocado na composição de equipes de Consultoria e Assessoria junto ao Processo Legislativo propriamente dito e é dessa Consultoria específica que este artigo faz referência<sup>30</sup>.

A Mesa Diretora que tomou posse a partir do início de 2011, partindo de premissa sobre a urgência e necessidade de maior envolvimento dos consultores técnicos Legislativos no processo de elaboração de matéria legislativa, assim como na produção de conhecimentos relativos aos temas afetos à cidade e a esta Casa Legislativa, promulgou o Ato 1138/11, com o objetivo de estimular cada vez a reflexão e a sua contribuição neste processo.

Adicionalmente, em 18 de abril do mesmo ano, foi editado o Ato nº 1147, que produziu uma significativa alteração estrutural. As Consultorias que até então assessoravam as Comissões Ordinárias e Extraordinárias<sup>31</sup> e estavam subordinadas à Secretaria das Comissões (SGP-1), passaram a se subordinar diretamente à Secretaria Geral Parlamentar – SGP-1 no organograma da Casa, constituindo a Consultoria Técnica Legislativa – SGP-5, com o papel de assessorar as Comissões permanentes e temporárias<sup>32</sup>, assumindo a partir deste momento, outros papéis.

Como decorrência destas alterações, novas demandas foram apresentadas ao corpo técnico pela Mesa Diretora a partir de 2011: desenvolvimento de estudos e debates sobre questões mais abrangentes da cidade; promoção de maior interlocução com a sociedade em relação aos problemas enfrentados pelos cidadãos; estreitamento de contato com centros de pesquisas, buscando aprimorar, melhorar ou mesmo inovar quanto às formas de proposição, gestão e fiscalização de políticas públicas.

---

30 No início, o concurso em questão, disponibilizou cerca de 48 vagas para Consultores, 23 para analistas e 12 para procuradores, todos os cargos com as mesmas atribuições, exceto o de procurador que se restringia ao conhecimento jurídico. Outras vagas foram criadas conforme as necessidades dos setores correspondentes, concordante, obviamente, com a Legislação vigente e suas alterações (Leis 13.637/2003 e 14381/2007) . Assim temos atualmente 130 consultores, exceto a Procuradoria. Cabe ressaltar, porém, que no âmbito de SGP-5, em que atuam os consultores alocados diretamente à atividade-fim do Processo Legislativo, tem-se o total de 22 consultores, sendo que 04 são comissionados. Considera-se atividade-fim do Processo Legislativo (cf. RIBAS & SILVA, p. 17, 2011) àquela em que ao consultor compete disponibilizar, por meio de seus conhecimentos as atividades de natureza intelectual com o compromisso de propor alternativas para a tomada de decisão do corpo dirigente da organização. Não cabe nesse artigo a abordagem da estrutura atual de recursos humanos.

31 Comissão de Administração Pública; Com. de Educação Cultura e Esportes; Com. de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente; Com. de Saúde, Promoção Social, Trabalho e Mulher; Com. de Trânsito, Transporte, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia; Com. Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos da Criança, do Adolescente e da Juventude; Com. Extraordinária Permanente de Defesa dos Direitos Humanos, Cidadania, Segurança Pública e Relações Internacionais; Com. Extraordinária Permanente de Meio Ambiente; Com. Extraordinária Permanente do Idoso e de Assistência Social.

32 A SGP-5 é subdividida em SGP-51 - Equipe de Assessoria e Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente; SGP-52 - Equipe de Assessoria e Consultoria da Área Social; SGP-53 - Equipe de Assessoria e Consultoria de Administração Pública.

Dado tal contexto, a atividade do Consultor Técnico Legislativo lotado em SGP-5, ocorre no processo de tramitação de projetos e demais matérias legislativas durante a sua análise pelas diferentes Comissões de mérito. Ele pesquisa e levanta informações sobre a matéria sendo apreciada e seu objeto, com o objetivo de contribuir na tomada de decisão do solicitante, seja ele membro das Comissões de mérito, da Mesa Diretora ou vereadores na sua função legislativa e/ou fiscalizadora.

Por sua vez, os Consultores Técnicos Legislativos lotados em outras áreas, dedicam-se, prioritariamente, a atividades de natureza administrativa da Casa. Mas, esporadicamente, contribuem com seus respectivos conhecimentos técnicos e acadêmicos, dado que a sua alocação determina, sobremaneira, o seu fazer laboral.

Atualmente os consultores técnico-Legislativos que trabalham exclusivamente no Processo Legislativo estão distribuídos em três consultorias claramente conformadas que atuam no assessoramento de cinco Comissões de mérito, cada uma delas multitemáticas. Além destas cinco, outras quatro Comissões Extraordinárias são acompanhadas e assessoradas no seu fazer Legislativo.

Devem ser consideradas, ainda, mudanças importantes que vem sendo implementadas no âmbito da Mesa Diretora da Câmara Municipal, como o novo modelo de elaboração legislativa (que visa contar com maior participação das consultorias técnicas das Comissões de mérito) e os novos canais de comunicação da Câmara com a sociedade (como a Escola do Parlamento, a Ouvidoria, o Parlamet - Parlamento Metropolitano e a Revista do Parlamento).

Fica evidente no ato 1138/2011 a relevância do trabalho conjunto entre todos os Consultores e a integração dos mesmos nos assim chamados “novos canais de comunicação com a sociedade”:

#### DO ACOMPANHAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO

Art. 11. O aperfeiçoamento das atividades pertinentes ao acompanhamento do processo legislativo, no âmbito das Comissões Permanentes e respectivas Consultorias Técnicas, terá como base o **trabalho integrado e colaborativo entre consultores**, mediado por instrumentos de compartilhamento de informações técnicas e de discussões conjuntas, no caso de projetos multidisciplinares.

Art. 12. As Consultorias e Assessorias Técnicas poderão promover realização de discussões conjuntas para buscar elementos técnicos e subsídios para instruir trabalhos com temas de caráter multidisciplinar, buscando, inclusive, **integração com entidades de ensino e com outros canais de comunicação com a sociedade.** (grifo nosso)

Um projeto de reestruturação de SGP-5 foi, de forma coletiva, recentemente elaborado<sup>33</sup>. A proposta visa, sobretudo, que as três consultorias se organizem em Núcleos temáticos e que haja uma subdivisão mínima de temas, incrementando por

---

33 Proposta discutida e elaborada pelo quadro de Consultores Técnicos Legislativos durante o ano de 2011 encaminhada à Mesa Diretora em março de 2012.



meio deste novo arranjo, a capacidade de congregiar diferentes áreas do conhecimento concentradas no mesmo espaço, tendo como referência o Processo Legislativo e suas interfaces, assim como as suas potencialidades.

Um grande desafio é que a reestruturação das atuais consultorias se finalizará com a implementação do Núcleo de Gestão do Conhecimento, com a função de integrar os consultores técnicos Legislativos, independentemente de sua lotação, de forma temporária a um determinado projeto (condicionado à sua vontade e disponibilidade do seu local de lotação).

O Núcleo de Gestão de Conhecimento se incumbirá, também de organizar a produção de conhecimento que poderá vir a ser matéria prima para elaboração legislativa, realizando estudos, pesquisas, debates e disseminando a sua produção das mais variadas formas. As ferramentas e a praticidade contidas na gestão de projetos, possibilitam maior agilidade na elaboração dos trabalhos.

Um tópico amplamente discutido se relaciona à premissa de autonomia<sup>34</sup> na proposição de assuntos e realização de atividades de produção de conhecimento.

Cabe mencionar também outros possíveis<sup>35</sup> espaços de interlocução da Consultoria técnica com a sociedade, com o objetivo de “canalizar” sob a forma de estudos e pesquisas, os problemas discutidos em âmbito externo ao Parlamento.

Os desafios apontados acima estão ainda sendo aperfeiçoados, sendo necessário enfatizar a importância de uma estrutura de trabalho condizente com a capacidade técnica de um corpo de funcionários que prima pela autonomia e proatividade.

A seguir falaremos sucintamente sobre o trabalho de cada uma das três Consultorias.

## **3.5.2 As Consultorias Técnico-Legislativas – SGP-5**

### **3.5.2.1 Urbanismo e Meio Ambiente (SGP-51)**

A Equipe de Consultoria de Urbanismo e Meio Ambiente é hoje constituída por três Arquitetos e dois Engenheiros e o universo de temas abrigados sob a designação “urbanismo” e “meio ambiente” torna-se, a cada dia mais ampliado produzindo uma relação de causa e efeito entre ambas as matérias, que acabam por se complementar.

---

34 Considerando a importância de se priorizarem os assuntos de interesse local, é importante considerar as ponderações contidas nos Artigos 13 e 14 da Lei Orgânica Municipal, que dispõe sobre as matérias de competência da Câmara Municipal, bem como sobre os assuntos relacionados no título IV e V da referida Lei.

35 Possíveis no sentido de que não existe um consenso, em âmbito geral, de que esta atividade seria uma atribuição da Consultoria Legislativa. Vale mencionar que no âmbito de SGP52 da Câmara Municipal de São Paulo, alguns trabalhos têm sido desenvolvidos nesse sentido, como a participação de consultores, na condição de ouvinte, em reuniões dos diversos Conselhos de Direitos e em Conferências de Políticas Públicas.

Antes de falar sobre os trabalhos desenvolvidos pela SGP-51, se faz necessária uma pequena introdução sobre os dois principais documentos normativos que embasam todo o trabalho deste setor, uma vez que o objeto de conhecimento está relacionado aos assuntos sobre estrutura urbana, dinâmica e ordenamento e ao meio ambiente, portanto, sobre a legislação urbanística, edificação e ambiental.

O primeiro se refere ao Plano Diretor<sup>36</sup>, instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e sua importância e abrangência para o governo local evidenciam que:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Mais especificamente esta Consultoria tem também a incumbência e a competência técnica de se debruçar sobre outros temas afetos aos trabalhos do Legislativo, tais como: Código de Obras, Parcelamento, Uso e ocupação do solo, Zoneamento, Operações urbanas, Programas e ações de requalificação urbana, Planos de bairro, Habitação, Paisagem urbana, Mobiliário urbano, Equipamentos urbanos, Uso do subsolo e do espaço aéreo, Instalação e funcionamento, Acessibilidade, Circulação e transportes (Ciclovias, cargas perigosas; pedestres; transporte coletivo), Alienação de áreas públicas/concessão de áreas públicas, Denominação e emplacamento, Melhoramentos viários, Infraestrutura urbana, Serviços públicos (programas): iluminação, abastecimento, manutenção e limpeza, Concessão de serviços, Preservação do patrimônio ambiental, arquitetônico, paisagístico, histórico e cultural urbano, Divisão territorial, Meio Ambiente, Parques e áreas verdes, Compensação ambiental, Resíduos sólidos, Mudanças climáticas, Saneamento ambiental, Poluição sonora, do ar, água, solo, fauna, flora, Construções e práticas “sustentáveis”, Infraestrutura urbana “sustentável”.

---

36 Lei Municipal nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.

Outra relevante legislação é o Estatuto da Cidade<sup>37</sup>, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Também fixa diretrizes para a política urbana, a qual tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Esta normativa regulamentou o dispositivo constitucional – artigo 182 – e também trouxe inovações no que se refere aos instrumentos de intervenção do território e uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.<sup>38</sup> (ROLNIK, 2004).

No que se refere a essa nova estratégia de gestão (ROLNIK, 2004) diz que a gestão democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, devem contar com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade (EC, art.2º), além disso, quando da elaboração e fiscalização do plano diretor, os Poderes Legislativo e Executivo devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a população, assim como a publicidade e o acesso aos documentos e informações produzidos (EC, art.40º).

Como observado, os poderes executivo e legislativo municipais tem um imenso dever no que concerne às questões sobre urbanismo e meio ambiente.

Nesse sentido, a Câmara Municipal de São Paulo constituiu a Comissão Ordinária de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA), cujas atribuições estão elencadas no inciso III do art. 47 do Regimento Interno.

Assim a Consultoria Técnico-Legislativa em Urbanismo e Meio Ambiente tem a tarefa básica de dar suporte técnico a Casa nos assuntos relacionados à cidade, bem como colaborar na qualificação da produção legislativa<sup>39</sup>.

Para a consecução das determinações acima elencadas são realizados constantemente estudos técnicos. Os trabalhos são constituídos também de suporte técnico aos debates/discussões em audiências públicas, elaboração de requerimentos de informações, acompanhamento às Subcomissões e Comissões de Estudos ou de Inquérito.

### **3.5.2.2 Áreas Sociais – (SGP-52)**

Para a compreensão da existência de uma consultoria técnica institucional voltada às áreas sociais no âmbito do Poder Legislativo municipal e, consequente-

---

37 Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

38 Seus instrumentos dizem respeito ao parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, ao IPTU progressivo no tempo, à desapropriação com pagamento em títulos, ao usucapião especial de imóvel urbano, ao direito de superfície, ao direito de preempção, à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas, à transferência do direito de construir, ao estudo de impacto de vizinhança, ao consórcio imobiliário.

39 As atribuições de SGP-51 estão elencadas no ato 1147 e 1138 de 2011 da Câmara Municipal de São Paulo.

mente, sobre os trabalhos realizados pelo referido setor, a que se faz uma breve referência<sup>40</sup> quanto à competência municipal no que tange às políticas sociais.

Além da autonomia administrativa e política em que foram dotados os municípios brasileiros a partir da Constituição Federal de 1988, houve concomitantemente, uma transferência de responsabilidades entre os três entes federados (Governos Federal, Estadual e Municipal), sobretudo no que diz respeito às áreas de educação, saúde, meio ambiente, entre outras, porém, sem uma coordenação de tais competências<sup>41</sup>.

A partir de então passa a ter vigência a chamada “descentralização”, em que as decisões antes tomadas pelo Governo Federal são transferidas para as arenas subnacionais, pois estas, estão muito mais próximas às demandas e à fiscalização da sociedade civil<sup>42</sup>.

Até então, as transferências de recursos federais para os municípios ocorriam por meio dos fundos de participação do município. Havia o compartilhamento de competências e ao mesmo tempo a inexistência de como as mesmas deveriam ser operacionalizadas.

Por conta da autonomia e pela busca de maiores recursos, houve também um aumento na capacidade de tributação dos municípios<sup>43</sup>. Por outro lado, muitas administrações municipais promoveram uma inovação nas mais variadas políticas públicas, como saúde, meio ambiente, habitação, criança e adolescente, entre outras.

A responsabilidade pela provisão dos serviços de natureza social acabou recaindo sobre os governos municipais, o que resultou na municipalização das políticas sociais de maneira heterogênea, pois, havia a diferenciação partidária, a opção por prioridades de políticas públicas e a desigualdade socioeconômica entre os municípios.

Para que houvesse, ao menos, a universalização do acesso às políticas de educação, saúde e assistência social, foram criados pelo Governo Federal incentivos financeiros transferidos dos Fundos Nacionais diretamente aos Fundos Municipais a partir de um pacto de gestão. Desta forma, conseguiu-se promover a adesão dos governos locais às Políticas Públicas nacionais.

---

40 Isso se deve a descentralização das políticas sociais que responsabilizou, sobremaneira, os municípios pela execução de políticas públicas de educação, saúde, assistência social, entre outras.

41 Os artigos 23 e 24 da Constituição Federal elencam um rol de competências comuns entre o nível federal, estadual e municipal..

42 O chamado “pacto federativo”, caracterizado pelo compartilhamento de competências entre os entes federados e pela descentralização das políticas foi dado na época da redemocratização do País, assegurando, na Constituição Federal/88, tais princípios e também a participação da sociedade civil nas decisões governamentais.

43 A alternativa conforme Franzese (2010) foi investir no aumento da arrecadação própria (...) e na disputa pela atração de novas atividades, concedendo benefícios fiscais a grandes empresas.

As áreas que propuseram uma agenda nacional para as políticas sociais foram a Saúde, a Educação e a Assistência Social. As legislações federais<sup>44</sup> correspondentes e suas posteriores regulamentações possibilitaram a igualdade de condições de acesso à escola e a gratuidade do sistema público de ensino (Educação) e o estabelecimento da universalidade da cobertura e do atendimento (Saúde e Assistência Social).

Assim, concordante ao estudo de Franzese (2010) merecem ser apontados alguns avanços em relação às Políticas Sociais mencionadas anteriormente:

Na Educação, os municípios, obrigatoriamente, devem investir 25% no mínimo de seu orçamento. O FUNDEF<sup>45</sup> veio estabelecer de que forma deveriam ser realizados estes gastos, ou seja, 60% era para o ensino fundamental e destes, 60% recursos para os professores. O que incentivou a universalização do ensino fundamental por meio da vinculação dos repasses de verbas ao número de vagas ofertadas em cada rede de ensino. Para o município isso significou recuperar parte dos recursos retidos no fundo, tanto quanto a ampliação dos créditos políticos aos Prefeitos.

Depois de dez anos veio o FUNDEB<sup>46</sup> que passou a financiar toda a educação básica (infantil ao médio), criando uma rede de serviços gerenciada principalmente no município.

Já o Sistema Único de Saúde-SUS trouxe como princípio o acesso universal e igualitário aos serviços ofertados de maneira regionalizada e hierarquizada, com prioridade para as atividades preventivas e a participação da comunidade. A lei federal 8080/90 estabeleceu a função das três esferas de governo no sistema de saúde, assim o Governo Federal torna-se regulador e financiador dos serviços e os Estados e Municípios, os gestores da rede de atenção à saúde.

Nesse caso, a transferência de recursos também serviu como incentivo à adesão de Estados e Municípios ao Sistema Nacional de Saúde, cabendo lembrar que os municípios tem a obrigação constitucional de investir, no mínimo, 15% do seu orçamento na prestação desses serviços.

A política de Assistência Social, na Constituição Federal de 1988 passou a fazer parte da Seguridade Social e viabilizada a partir de ações descentralizadas e participativas, tornando-se um direito do cidadão e um dever do Estado. Para que ocorresse a transferência de recursos federais, Estados e Municípios deveriam ter Fundos, Conselhos de Direitos e Planos de Assistência Social.

Em 2004, o Plano Nacional de Assistência Social divide competências e responsabilidades entre as três esferas de governo. O Sistema Único de Assistência So-

---

44 Saúde: leis 8080/90 e 8142/90; Assistência Social: leis 8742/93 e 12.435/11 e Educação: leis (9394/96 e 11.494/07)

45 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, criado em 1996 e substituído em 2006 pelo FUNDEB.

46 FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007

cial é considerado bastante semelhante ao da Saúde, porém, ainda não há vinculação de gasto mínimo assegurado na Constituição<sup>47</sup>. Da mesma forma, vincula a adesão dos municípios ao repasse dos recursos, permitindo aos mesmos a opção em diferentes níveis de proteção social<sup>48</sup>.

Além da transferência de recursos subordinadas às respectivas normas, as Legislações<sup>49</sup> mencionadas avançaram também na instituição de fóruns de negociação federativa<sup>50</sup>, possibilitando aos municípios a participação nas discussões nacionais. Existe, ainda, a integração da sociedade civil no desenho dessas políticas, seja através dos Conselhos de Direitos, órgãos paritários que discutem e aprovam assuntos no âmbito da gestão das diversas políticas, seja através das Conferências que são momentos nos quais a sociedade civil pode discutir diretrizes mais amplas para as políticas, inserindo novos temas na agenda governamental. Dessa forma os espaços de discussão da sociedade civil conseguem incorporar a representação municipal na discussão da política nacional.

O papel do Legislativo no tocante às leis mencionadas foi a sua participação no encaminhamento dos debates e posterior aprovação. Portanto, a sua responsabilidade em cada ente federado deve ser o acompanhamento e a fiscalização da aplicação destas legislações, além de complementá-las no que for cabível.

Considerando a imensa responsabilidade do Executivo na implementação das políticas públicas e provisão de serviços de qualidade, entende-se que é responsabilidade do Legislativo no que se refere às políticas sociais, seja em iniciativas propositivas, seja no controle cauteloso destas.

Na Câmara Municipal de São Paulo existem as Comissões pertinentes às áreas sociais<sup>51</sup>, e a esta Consultoria<sup>52</sup> segue sua divisão em algumas especialidades, tanto em relação a algumas políticas públicas quanto por segmento da população: assistência social, saúde, educação, cultura, esportes, trabalho, direitos humanos, segurança pública, idoso, mulher, criança, adolescente e juventude. E, ainda, cida-

---

47 Existe no Congresso Nacional a PEC 431/2001 que destina 5% (cinco por cento) dos recursos do Orçamento da União Federal, Estados, DF e Municípios para custeio da Assistência Social.

48 A depender do número populacional de cada município, há três diferentes níveis de gestão: inicial, básica e plena que correspondem a capacidade e responsabilidade dos governos locais em prover determinados tipos de serviços.

49 No caso da Saúde e da Assistência Social.

50 Comissões Intergestoras Bipartites-CIBs (Gestores dos Executivos Estaduais e Municipais) e Comissões Intergestoras Tripartites-CITS (Gestores dos Executivos Estaduais, Municipais e do nível Federal). Na Educação há o chamado regime de colaboração que ainda carece de regulamentação sobre o que compete a cada esfera governamental. (Franzese, 2010, p. 148-49)

51 As Comissões relacionadas estão elencadas no regimento interno da Câmara Municipal de São Paulo no art. 46 e nos incisos VI, VII, VIII, IX e X do art. 47 e a Comissão da Verdade Vladimir Herzog (com caráter de comissão de estudos/2º semestre de 2012).

52 As atribuições de SGP-52 estão elencadas no ato 1147 e 1138 de 2011.

dania e relações internacionais. Todos estes temas são agrupados em núcleos que se conformam às comissões correspondentes e às especialidades de cada consultor. Assim, os consultores que realizam este trabalho estão distribuídos em áreas temáticas de especialização, cujo objetivo é possibilitar a multidisciplinaridade entre as áreas de conhecimento para poder dar conta de um tema sob várias perspectivas e em sua totalidade.

Atualmente a equipe de funcionários ocupantes do cargo de consultor técnico-legislativo em SGP-52 provem das seguintes áreas de formação: Administração, Psicologia, Serviço Social, Sociologia, Medicina e Arquitetura.

Esse é o contexto histórico, político e social em que se configura a pertinência de uma equipe de pessoas que disponibilizam seus conhecimentos em prol do constante aprimoramento técnico do Parlamento paulistano.

### **3.5.2.3 Administração Pública (SGP-53)**

As atividades que envolvem os trabalhos da Equipe de Assessoria e Consultoria Técnica de Administração Pública – SGP-53 estão relacionadas aos temas<sup>53</sup> afetos às Comissões de Administração Pública; e de Trânsito, Transportes, Atividade Econômica, Turismo, Lazer e Gastronomia, bem como às subcomissões temáticas destas que vierem a ser criadas. De acordo com o Regimento Interno, os assuntos tratados dizem respeito à administração direta e indireta e das empresas onde o município tenha participação; normas gerais de licitação e contratação, obras e serviços, assim como as questões afetas ao funcionalismo público e à política de recursos humanos. Além disso, os estudos se debruçam sobre a economia urbana e rural e o desenvolvimento técnico e científico aplicado à indústria e ao comércio; turismo e defesa do consumidor; abastecimento de produtos; transportes coletivos ou individuais, frete e carga, vias urbanas e estradas municipais e a respectiva sinalização, bem como os meios de comunicação e demais elementos pertinentes ao sistema de circulação na cidade; desenvolvimento da cultura e da hospitalidade; as relações intercidades no âmbito nacional e internacional.

Nesse sentido, é importante o papel interdisciplinar da Equipe, requerendo de seus participantes, constante atualização quanto à Legislação Municipal, Estadual e Federal, sobretudo na matéria de trânsito e transportes, bem como acompanhar e conhecer a organização da Administração Municipal tanto na parte dos elementos que a compõem (órgãos, empresas públicas e fundações) quanto na parte dos servidores públicos, em especial questões recorrentes nos trabalhos do Processo Legislativo, muitas oriundas na Constituição Federal de 1988, cabendo destacar os seguintes assuntos com maior incidência nas comissões mencionadas – criação e alteração referente

---

53 Os temas são afetos às atribuições das Comissões que são acompanhadas tecnicamente pelo setor. Ver Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo incisos IV e V do artigo 47.

a cargos, empregos e funções públicas; remuneração; e concessões e permissões de serviços públicos de transporte.

O setor também acompanha as audiências públicas e visitas nas matérias relacionadas aos assuntos das Comissões assistidas mediante solicitação dos parlamentares.

Atualmente a equipe é advinda de concursos públicos com formações acadêmicas em Administração, Engenharia, Economia e Medicina.

## 4 Considerações Finais

Como vimos ao longo desta explanação, o investimento dos Legislativos em sua própria capacidade técnica perante a Administração Pública é um dos requisitos para o seu fortalecimento e autonomia institucional.

O processo constituinte de 1988 e os resultados conquistados não se abdicaram de dotar os Parlamentos de maior poder para fazerem valer os pleitos de uma Constituição cidadã. Por isso, parte desta história só tem continuidade nos espaços públicos de debate e deliberação, em que o Legislativo é por natureza portador e peça central para o equilíbrio entre os demais Poderes.

Vale citar a afirmação de Saldanha (1983, p. 32): “Onde quer que se verifique movimentos anti-democráticos, o legislativo cai em recesso, sua função é a de mediador entre a vontade do povo e as decisões do Estado, e isto só é possível sob certas condições, que são as próprias condições da democracia”.

A imensa gama de assuntos sob a responsabilidade do Poder Executivo é tão-somente parte da demanda a ser tratada pelo Poder Legislativo. Portanto, torna-se imprescindível a independência desse órgão no que concerne a sua competência em traduzir e produzir informação. Nesse sentido se justifica o emprego de um quadro de servidores públicos competentes e atuantes para o aprimoramento da atividade fim do Parlamento, pois, o contexto e os assuntos tratados por uma Consultoria Legislativa não se aplicam em outros setores da sociedade, simplesmente porque o Parlamento é o de representatividade e de exercício da democracia. Cabendo enfatizar, que a responsabilidade dos trabalhos de uma Consultoria Institucional estará sempre sob a ética e as normativas do regime jurídico público.

É inerente ao Estado a inter-relação do saber político com o conhecimento técnico e no Legislativo isso não é diferente, mas possui as suas próprias particularidades. Importa ressaltar que a própria sociedade, por ela mesma e/ou através de seus representantes demandam cada vez mais, ações eficazes e respostas para os seus problemas e nesse aspecto, uma Consultoria Legislativa Institucional devidamente estruturada pode contribuir significativamente em termos práticos na medida em que pode aproximar o campo técnico daquilo que é apresentado como demanda ao legislativo.



## Abstract

This article aims to highlight the Legislative Institutional Technical Consulting work as essential to the technical capacity of the Parliaments, by collaborating for it to act with competence, independence and agility compared to other powers. The approach emphasizes the importance of the Consulting as technical support to the politics decisions and facilitator of reducing asymmetry information between the powers of the State and society. Furthermore, this Consulting should be depositary of the Parliament Remembrance. Finally, a brief presentation of the Technical Consulting Legislative Mayor of São Paulo.

**Keywords: Technical Consulting. Legislative Power. Câmara Municipal de São Paulo.**

## Referências Bibliográficas

ANDRADE, E. P. *Workshop sobre Consultorias Legislativas*. Evento realizado na Câmara Municipal de São Paulo em abril de 2011. Participação da Consultoria Técnica Legislativa da Câmara Federal.

ANDRÉ, M. A. A efetividade dos contratos de gestão na Reforma do Estado. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set. 1999.

ANDREWS, C.; BARIANI, E. (Org.) *Administração Pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: Editora Unifesp, 2009.

BAAKLINI, A. *O Congresso e o sistema político do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BACKES, A. L., AZEVEDO, D. B. e ARAÚJO, J. C. *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

BITTENCOURT, F. M. R. O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento – elementos para um marco conceitual. In: *Textos para discussão 57*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal. Brasília, mar. 2009.

CASSEB, P. A. Comissões no Processo Legislativo Brasileiro e a Constituição Brasileira de 1988. In: *Processo Legislativo: atuação às Comissões Permanentes e temporárias*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2008.

FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas.** Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio, São Paulo, 2010.

INÁCIO, M.; ANASTASIA, F.; SANTOS, F. **Parlamento na atualidade: tendências, mudanças e inovações.** In: *Revista do Legislativo/Assembleia de Minas Gerais.* s/d.

JACINTHO, P. R. B. **Consultoria empresarial: procedimentos para aplicação em micro e pequenas empresas.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

LUCCI, A. A. **O Assessoramento Legislativo.** *Revista de Informação Legislativa.* jul./set. 1971.

MATOS, M. C. **Assessoria, consultoria, auditoria, supervisão técnica. Serviço Social: direitos e competências profissionais.** Brasília, CFESS/ABEPSS, p. 513-529, 2009.

MAURANO, A. **O poder legislativo municipal.** Curitiba: Letra da Lei, 2008.

MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal Brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MENEGUELLO, R. **A profissionalização dos Legislativos.** Seminário sobre os Legislativos Municipais, junho de 2012. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo.

MOURA, A. L. N.; SOUZA, B. C. **Analisando o impacto da consultoria interna no setor público.** *Revista Economia & Gestão.* PUC Minas. vol. 08. n. 18, 2008.

OLIVEIRA, D. P. R. **Manual de consultoria empresarial: conceitos, metodologia, práticas.** 10. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAIVA, M. V. **Assessoramento do Poder Legislativo, Experiência Pessoal e Profissional, Avaliação da Situação Brasileira.** In: **O Futuro do Congresso Brasileiro: Sociedade, Informação e Processo Legislativo.** FGV/CPDOC, 1995.

POLVEIRO JÚNIOR, E. E. **Desafios e perspectivas do Poder Legislativo no século XXI.** Brasília: Senado, abr. 2006. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/112>>. Acesso em: 17 set. 2012.

RIBAS, A. N. & SILVA, P. V. A Natureza do Assessoramento Legislativo. In: **40 anos de Consultoria Legislativa**. Câmara dos Deputados, Edições Câmara. Série obras comemorativas. Homenagem, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/7465>>. Acesso em: 17 set. 2012.

ROLNIK, R. **O que é cidade?** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SALDANHA, N. **O que é poder legislativo**. Editora brasiliense. 2a ed. 1983. (Col. Primeiros Passos).

SANTOS, F. P.; MOURÃO, G. H. B.; RIBEIRO, G. W. **Poder Legislativo e suas Consultorias Institucionais**. Cad. Escola Legislativo Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 133-152, jan./dez. 2007.

SILVA, A. C. M. L.; LIMA, E. R. **Consultoria Legislativa: Ferramenta de Otimização do Trabalho Parlamentar**. Monografia de conclusão (Especialização em Gestão Pública e Legislativa) - Universidade Federal de Pernambuco, Escola do Legislativo, 2008.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

TAKEUTTI, N. M. A questão dos valores de consultoria na Administração Pública. In: **Cadernos FUNDAP**, n. 14, ano 7, p. 52-55, out. 1987.

ZANCANER, G. Das Comissões parlamentares. In: **As competências do Poder Legislativo e as comissões parlamentares**. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.