

VOTO EM SEPARADO

Perante a COMISSÃO DE ASSUNTOS SOCIAIS, sobre o Projeto de Resolução do Senado nº 38, de 2017, do Senador Eduardo Braga, que *cria a Instituição de Pesquisas Sociais Independente (IPSI) no âmbito do Senado Federal*.



I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 38, de 2017, que *cria a Instituição de Pesquisas Sociais Independente (IPSI) no âmbito do Senado Federal*; de autoria da Senador EDUARDO BRAGA.

Esse órgão terá por função:

I – divulgar estimativas de parâmetros e variáveis relevantes para a construção de cenários sociais;

II – analisar o desempenho de indicadores sociais, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e seus componentes, propondo soluções para o desenvolvimento igualitário da população dos estados, municípios e regiões metropolitanas do Brasil;

III – analisar a aderência do desempenho de indicadores sociais às metas definidas nas políticas públicas sociais, em especial as relativas a educação, saúde e renda;

IV – projetar a evolução de variáveis sociais determinantes para a melhoria do desenvolvimento humano e equidade social da população brasileira. realizar pesquisas, levantamentos e análises de dados sociais relevantes para a elaboração de normas e o acompanhamento de políticas públicas por esta Casa, com o intuito de qualificar a atividade parlamentar e legislativa.

A IPSI será dirigida por Conselho Diretor composto por cinco membros, que deverão ser brasileiros de reputação ilibada e detentores de notório saber, sujeitos a arguição pública e aprovação pelo Senado Federal. Dos diretores, cujo mandato será de quatro anos, um é indicado pelo Presidente do Senado Federal, e outros quatro indicados pelos presidentes das Comissões de Assuntos Sociais, de Educação, Cultura e Esporte, de Direitos Humanos e Legislação Participativa e de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor. O Diretor-Executivo do Conselho Diretor, por sua vez, indicará até cinco membros de um Conselho de Assessoramento Técnico, com semelhantes qualificações e requisitos.

A IPSI poderá pedir informações a Ministros de Estado e a quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, importando em crime de responsabilidade a recusa, o não atendimento no prazo de trinta dias ou a prestação de informações falsas.

As instituições oficiais competentes deverão prestar todas as informações necessárias ao pleno e adequado desempenho das atribuições da IPSI, que também poderá firmar acordos e convênios de cooperação com instituições que fazem análises sociais e estabelecem indicadores sociais, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil (PNUD Brasil), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A estrutura necessária ao funcionamento da IPSI será provida pelo Senado Federal mediante o remanejamento de servidores e serviços já existentes, devendo 60%, no mínimo, dos profissionais que lhe forem designados possuir titulação acadêmica de mestre ou doutor em áreas temáticas compatíveis com o objeto de atuação da Instituição.

Finalmente, prevê que ato da Comissão Diretora disporá sobre a estrutura e o funcionamento da IPSI, bem como sobre as suas fontes orçamentárias, sendo vedado o contingenciamento de seus recursos.

Distribuída à relatoria do eminente Senador AIRTON SANDOVAL, Sua Excelência apresentou relatório pela aprovação da matéria.



II – ANÁLISE

É certamente louvável a preocupação apresentada no PRS nº 38, de 2017, com a necessidade de se prover esta Casa com as informações sociais indispensáveis ao desempenho de suas atribuições.

Ademais, pode-se afirmar que, em tese, está correta a espécie normativa utilizada para veicular as matérias, tendo em vista o poder de auto-organização desta Casa, assegurado pelo inciso XIII do art. 52 da Constituição.

Efetivamente, as resoluções do Senado Federal são atos legislativos, com força de lei, editados por esta Casa para o exercício de suas atribuições privativas, no caso, a relativa a sua organização administrativa e do seu Quadro de Pessoal. Derivam do princípio da separação e da independência dos Poderes, afirmado, pela Carta Magna, já em seu art. 2º.

Entretanto, encontramos alguns pontos no tema que impedem a continuidade da tramitação da matéria.

O primeiro se refere à questão da iniciativa.

Proposições com o conteúdo do PRS nº 38, de 2017, são de iniciativa da Comissão Diretora. Conforme o art. 98, III, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete àquele colegiado *propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (Const., art. 52, XIII).*

Esse dispositivo harmoniza-se com o inciso II do art. 63 da Lei Maior que determina que *não será admitido aumento da despesa prevista ... nos projetos sobre organização dos serviços administrativos ... do Senado Federal*, indicando que há, necessariamente, restrição de iniciativa nas proposições como a em tela. Isso porque não faria sentido proibir a emenda, se se permite a apresentação da proposição principal.

Nessa linha, a matéria é de iniciativa privativa da Comissão Diretora, não podendo ser da autoria de Senador, como é o caso.



Em segundo lugar, especificamente a criação da Instituição de Pesquisas Sociais Independente pode ser entendida como providência que extrapola o poder de auto-organização do Senado Federal.

Efetivamente, *a contrario sensu*, o poder de editar resoluções, com força de lei, pelo Senado Federal, se submete ao mesmo princípio da separação e independência dos Poderes. Ou seja, esses atos não podem tratar de assuntos que fogem das atribuições privativas do Senado Federal, de seus assuntos de interesse interno, daquilo que é indispensável para que esta Casa legislativa cumpra as suas funções. Não podem invadir as funções dos outros Poderes.

Dissertando sobre o tema, nos ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, em clássico “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 112, que:

A função legislativa consiste na edição de normas gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas leis. A função executiva resolve os problemas concretos e individualizados, de acordo com as leis; não se limita à simples execução das leis, como às vezes se diz; comporta prerrogativas, e nela entram todos os atos e fatos jurídicos que não tenham caráter geral e impessoal A função jurisdicional tem por objeto aplicar o direito aos casos concretos a fim de dirimir conflitos de interesses.

Assim, o Poder Legislativo somente pode editar resoluções sobre matéria diretamente vinculada à função legislativa ou referente ao apoio a essa.

Nesse sentido, se o Senado Federal pode se auto-organizar, pode criar órgãos subordinados, essa competência somente pode ser exercida para viabilizar a sua função legislativa.

Certamente, não pode o Senado Federal criar um órgão encarregado de exercer função jurisdicional, não pode também criar um órgão com atribuições de coletar impostos e, igualmente, não pode criar um banco, uma empresa petroquímica, uma empresa aérea, uma siderúrgica ou, mesmo, um hospital ou uma universidade.

Se fizesse isso, estaria exercendo atribuições que cabem aos outros Poderes da República, sejam as respectivas atividades exclusivas, seja, no caso do Poder Executivo, o oferecimento de serviços públicos ou a intervenção no domínio econômico, nos casos autorizados pelo ordenamento jurídico.



É o que ocorre, com a devida vênia, com algumas das atribuições que se pretende deferir para o Instituição de Pesquisas Sociais Independente, tipicamente de um órgão do Poder Executivo.

Finalmente, vale ressaltar a existência de duplicidades e redundâncias com outros órgãos da Casa com atribuições, ainda que mais modestas porque mais consentâneas com as funções institucionais de um órgão de apoio ao Poder Legislativo, que vão na mesma linha da pretendida IPSI.

Citem-se, aqui, especialmente, o Instituto de Pesquisa DataSenado e as Consultorias.

Ora, especialmente nesse momento em que se impõe não aumentar a despesa pública, inclusive em razão da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal, é fundamental que busquemos evitar qualquer duplicação e sobreposição de esforços, bem como o aumento da eficiência nos gastos.

Por todas essas razões, parece-nos que se impõe a rejeição do presente PRS.

III – VOTO

Do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Resolução do Senado nº 38, de 2017.

Sala da Comissão,

Senador HÉLIO JOSÉ

