

# A Prática da Elaboração Legislativa

Profª ROSINETHE MONTEIRO SOARES  
Depto. de Ciência Política e Relações  
Internacionais da UnB

Em 1986, quando se esboçava a idéia da Constituinte e ainda não se conhecia o seu perfil, tive a felicidade de escrever um artigo sobre a prática do processo legislativo. Assim, registrei a memória do processo legislativo em vigência que se iria modificar substancialmente na transição para novos níveis de democracia, no Brasil.

Com a nova Constituição, denominada pelo Presidente da Assembléia Nacional Constituinte a Constituição Cidadã, o processo viria a dinamizar-se. E isso vem acontecendo de tal forma, que cada novo gráfico de seu fluxo se torna obsoleto em pouco tempo. Daquele período desenhei um fluxograma que pretendo seja um ponto de comparação com a atualidade.

Observe-se que o processo, no gráfico da Resolução n.º 30/71, gira em torno do Plenário e da Mesa. As Comissões Técnicas têm uma atuação paralela. Cada projeto, uma vez apresentado em Plenário, deveria voltar ao mesmo, por via da Mesa, depois de ter passado em pelo menos três Comissões: a de Justiça, uma ou duas referidas ao assunto específico, substituindo-se a terceira pela Comissão de Finanças se o projeto implicasse despesa. E, no entanto, reclamava-se então que o Legislativo não tinha a prerrogativa da Despesa Pública, porque ele não influenciava no Orçamento.

Na verdade, o processo de orçamentação da época não era universalizado como na presente e sempre havia certa margem de tolerância, mesmo por parte de um Executivo forte, para concordar em sancionar algumas despesas.

O processo de vetos não era rígido, era até razoavelmente negociável com o Legislativo. O Executivo forte, em especial nos últimos anos pré-constituintes, tomava uma feição de magnanimidade para com o outro Poder, por tanto tempo destituído de suas prerrogativas. Era o final do processo de abertura que após a democratização, num prolongado momento "zero" prévio ao novo contrato social, chegou a se demonstrar hesitante e lasso.

O gráfico abaixo mostra a forma como se processava a elaboração legislativa antes da nova Constituição, e que prevaleceu mesmo depois dela durante quase um ano, enquanto se reformulavam os novos regimentos das Casas do Congresso.

FIG. I  
 QUADRO SINÓTICO DA TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA *Rev. 2.30/71*

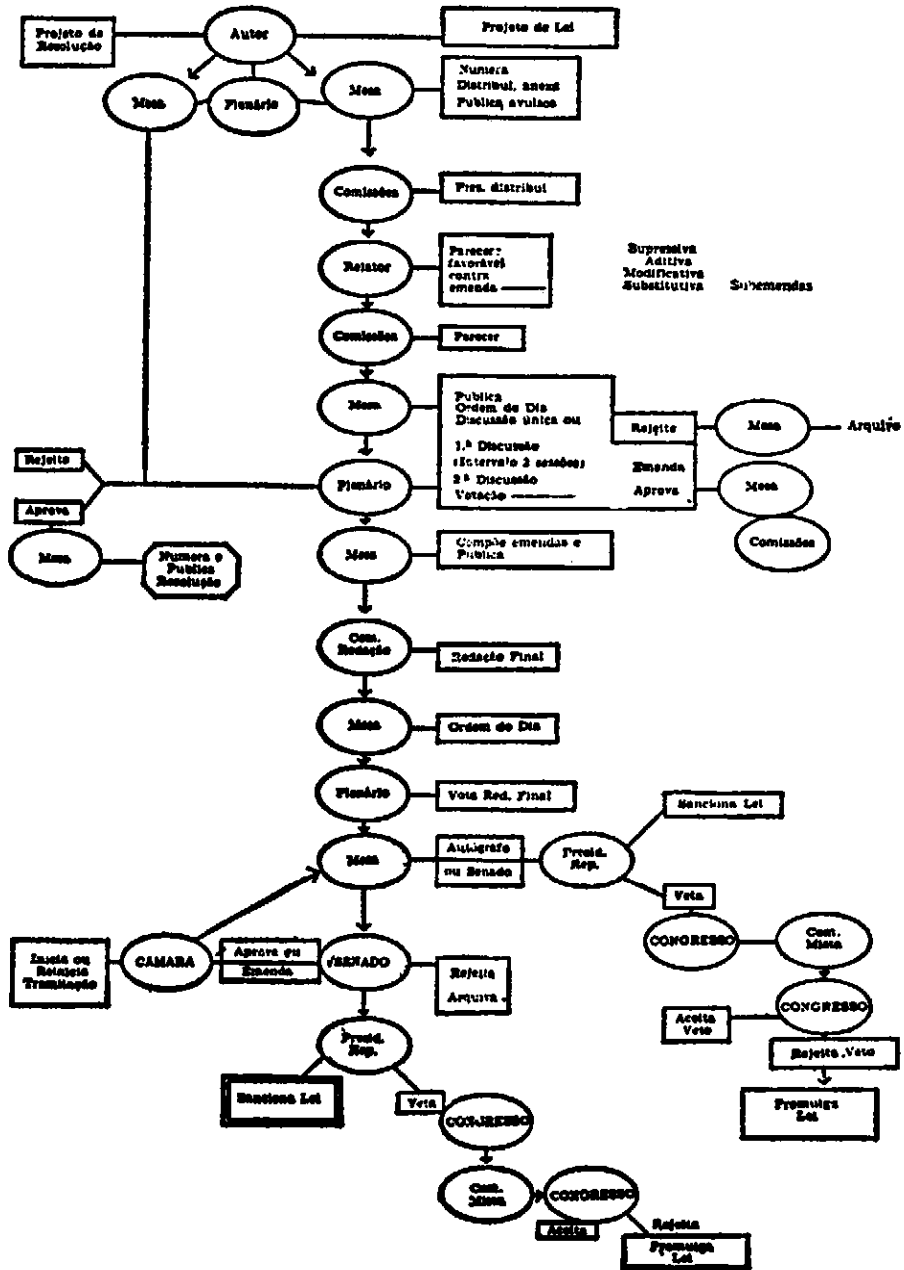
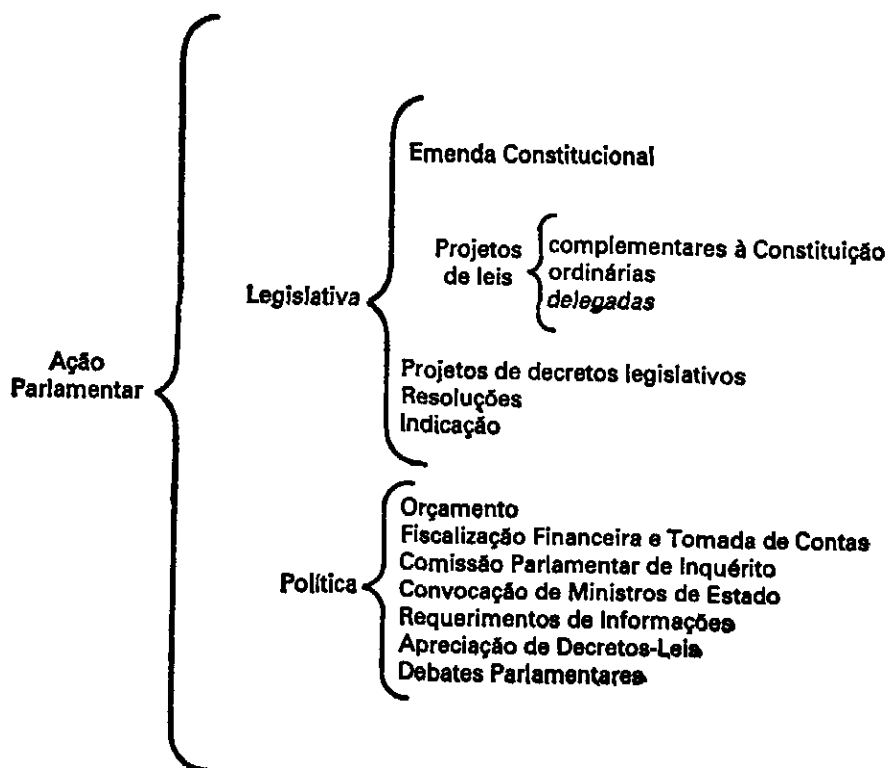


FIG. II



Reformas no processo de elaboração legislativa, antes, como agora, eram demandadas com freqüência. É interessante notar que mudanças em processos políticos consolidados raramente são tão drásticas, ou eles não seriam consolidados<sup>1</sup>. Uma dificuldade adicional é sua complexidade quanto à praxis. Numa simplificação geral, o processo formal *sempre* há de girar em torno da *apresentação, análise e deliberação* sobre propostas de legislação.

E o mesmo se dá em toda parte do mundo. Os caminhos pelos quais o estudo e deliberação se fazem podem ser variados. Podem mesmo tornar-se infinitamente compostos de vetores convergentes a uma decisão, os formais e informais. Há tentativas de agregação ou desagregação no sentido da *decisão, não decisão, delonga, apressamento, e formalização* sob os mais diferentes aspectos. Mas há sempre uma estrutura básica em torno da qual todos os ritos se dão.

1 SOARES, Rosinethe Monteiro. "A prática do processo legislativo". *Revista de Informação Legislativa* nº 92, p. 317. Subsecretaria de Edições Técnicas. Senado Federal, 1986.

Antes do advento da Constituição de 1988, funcionava então a Comissão de Justiça como a de triagem quanto à constitucionalidade. Era a única também com poder de veto. As demais eram simples colegiados técnicos de estudo prévio, atribuindo-se-lhes algum percentual de veto quando em conjunto rejeitassem o projeto por margem de votação referida à maioria absoluta.<sup>2</sup> O parecer da Comissão de Finanças era freqüentemente contrário em função de despesa que o projeto acarretasse. Mas isso não significava que o Plenário não o viesse a aprovar, mesmo que, freqüentemente, se seguisse o veto, depois do projeto aprovado nas duas Casas.

Mesmo antes da promulgação da Constituição de 1988 já havia intensa reclamação quanto às normas regimentais. Eram tidas como demasiadamente centralizadoras do poder sobre as decisões. E a centralização era em torno da Mesa Diretora. A Mesa, e principalmente seu Presidente, eram mesmo, em todo o período de governos autoritários, o vínculo forte das Casas do Congresso com o Palácio do Planalto, servindo as lideranças do Governo como intermediárias não muito ativas e apenas eventuais. Mal-estares referidos à marginalização dos Líderes do Partido do Governo eram uma constante no processo político.

Os parlamentares sentiam uma profunda insatisfação pela lentidão do processo, principalmente quando referido a projetos que não os de iniciativa governamental, o que ainda não mudou muito. Sua angústia se refere ainda hoje, principalmente aos rituais, e à pouca ação em direção à decisão quando os projetos são individuais. A maioria já se conscientizou de que seus projetos são meros formadores de opinião e etapas de uma mobilização futura, raramente importando em legislação.

Na verdade, todos têm necessidade intensa de comunicação, o que se faz, principalmente, através de discursos, aparentemente inócuos para o público local, mas relevantes para o público específico que é também seu conjunto de eleitores. Os que não sentem tanto tal necessidade estão vinculados a conjunturas políticas de grandes cidades e tendem à busca de eliminação dessa alternativa de comunicação com o eleitorado, usando outros meios para promover sua reeleição e atendimento de interesses específicos. Sua correspondência postal é igualmente intensa em mala direta ou pelo uso de jornais e panfletos.

Queixavam-se os parlamentares também pelo fato de que as Comissões eram uma cena raramente iluminada, o que reduzia ali também a sua presença. O Plenário, por sua vez, só recebia a crítica da imprensa, pelo seu esvaziamento sempre que não havia polêmica. Alguns preferem concordar com a imprensa mesmo que saibam do óbvio do esvaziamento do Plenário sempre que não haja polêmica, não tão óbvio para a *média*.

A sociedade tende a menosprezar a nível global e impessoal o trabalho de política que não seja formalizado, e até parte deste que não se vincule

---

<sup>2</sup> Considera-se maioria absoluta a metade mais um dos componentes do colegiado, enquanto a maioria simples é a metade mais um do *quorum* de presença, desde que satisfaça à exigência mínima.

diretamente à ação regulamentadora ou fiscalizadora. Entretanto, é político o trabalho parlamentar de Gabinete, de comunicação com o eleitorado, de relatoria e estudo em Comissões. É extremamente importante no processo toda a ação mobilizadora de contatos, audiências e correspondência com a sociedade organizada.

A pressão sobre os Ministérios e agências do Executivo para atendimento das previsões orçamentárias e outros pleitos, é tanto mais necessária quanto, no Brasil, a iniciativa das leis, e o poder para aprová-las está, e sempre esteve, na coalizão que o Executivo consiga. Cada vez mais, quando o Executivo é o ordenador da Despesa e o iniciador dos programas de atendimento a interesse público, cabe ao Legislativo inteirar-se dele e articular sua execução e não apenas a regulamentação.

A articulação que não em torno de projetos formais foi sempre um trabalho intensamente criticado, como ainda o é, pela maioria dos analistas de política, inclusive muitos cientistas sociais. Não se considera o fato de que mesmo um projeto legislativo ou executivo, é articulado em torno de outras ações paralelas de política, relativas ao setor afetado. Reconhece-se a articulação cientificamente como parte da política e condena-se seu exercício alternativo às ações formais do processo.

Principalmente no período pré-constituente em que as Comissões não tinham muito poder, e o Orçamento era apenas homologado, os parlamentares se tornaram mais intermediários entre a regulamentação do Executivo e seus Estados e Municípios.

A ação regulamentadora, presente em todos os ramos do Poder, é um percentual, apenas, da totalidade da atividade política. Os prefeitos, agentes do serviço público e outros grupos de interesse, não interagem sempre diretamente com o Executivo. Ele está longe do seu círculo de influência, e só podem dispor da intermediação do seu correligionário parlamentar legitimamente, ou contratar intermediários nem sempre tão legítimos.

Aos poucos, no passado recente, os próprios legisladores passaram a concorrer por tal posição, e não podiam sobreviver politicamente sem essa criticada atividade; poucos podem ainda.

Na época pré-Constituinte a permanência no Plenário, para fugir à crítica e vigilância dos repórteres, fazia-se massante e angustiante, porque era uma alternativa forçada, frustradora de outras obrigações mais produtivas. A polêmica não é uma constante de nenhum processo legislativo e a permanência em um plenário, quando não haja necessidade de voto explícito, significa ausência em outros locais onde a presença do parlamentar pode ser indispensável à resolução de problemas, muitos dos quais influenciam diretamente, ou até significam, a eleição ou não eleição do político como consequência de atendimento, não só clientelístico, mas de interesse público.

Todos sentiam que algo devia ser feito e supunham que seria em torno das regras do processo legislativo, algo que viesse a liberá-los para todas as atividades do processo político. Mas a própria definição parecia compro-

metedora, porque raros teriam a coragem de afirmar que não podem ficar em Plenário porque têm articulações a fazer em outros setores. Ao mesmo tempo o parlamentar sente ambivalência e certo sentimento de culpa em face da desaprovação da imprensa formadora de opinião pública quanto a suas atividades não formalmente aceitas pelo processo regimental.

É curioso observar que muitas das atividades responsáveis por uma agenda intensa dos parlamentares não os desprestigia individualmente, muito ao contrário, mas são criticadas no âmbito geral e impessoal. O parlamentar é prestigiado por ser muito ocupado e solicitado, mas o Parlamento é censurado pelo fato de que seus membros são muito ocupados em funções outras que não as consagradas regimentalmente.

Dever-se-ia, portanto, consagrar regimentalmente outras atividades parlamentares, formalmente, para não serem os parlamentares vistos como faltosos ao exercê-las. Cumpria organizar o processo legislativo propriamente dito, o já tradicionalmente formalizado, em dias e momentos tais que todos pudessem estar presentes ao mesmo, sem prejudicar as atividades não reconhecidas formalmente.

Várias pesquisas e análises foram feitas pelas duas Casas do Legislativo e tivemos oportunidade de participar intensamente dos estudos na Câmara.<sup>3</sup> Podemos, assim, afirmar que essas queixas foram sistematizadas, e majoritariamente fixadas em tópicos relativos a:

- 1) esvaziamento das Comissões;
- 2) insatisfação quanto ao voto de liderança;
- 3) falta de uma programação para a Ordem do Dia;
- 4) dispersão do processo decisório, o que impedia decisões no momento em que o público as espera;
- 5) baixo nível de poder constitucional pelo impedimento de decisões sobre o Orçamento e, em especial, quanto a legislação que implique despesa;
- 6) descontinuidade nos processos de fiscalização e nos inquéritos das Comissões Parlamentares de Inquérito.<sup>4</sup>

Ressalte-se que o relatório que permitiu chegarmos a essas e outras conclusões foi resultado de uma extraordinária resposta da parte dos parlamentares e assessores, na Câmara dos Deputados, em 1986. A pesquisa que levou todos a repensar o processo legislativo e político ajudou também a formar idéias úteis para o trabalho constituinte.

Mesmo produzindo um relatório com anteprojeto de novo regimento, a reforma foi descontinuada em 1986, pelo fato de que o Congresso, logo após

<sup>3</sup> Comissão Especial designada pela Mesa, presidida pelo Deputado Humberto Souto, projeto relatado pelo Deputado Ernani Satyro a quem tivemos a honra de assessorar.

<sup>4</sup> Relatório da Comissão Especial de Reforma do Regimento da Câmara dos Deputados — Deputado Ernani Satyro — Relator — Deputado Humberto Souto — Presidente.

o Relatório da Comissão Especial, foi dotado de mandato constituinte simultâneo.

### *Regimento pós-Constituinte*

Só após a Assembléia Nacional Constituinte voltou-se a retomar a reformulação dos Regimentos Internos das duas Casas. Até janeiro de 1992, não se logrou a reformulação do Regimento Comum, para o qual já há, no entanto, algumas propostas em estudo.

O anteprojeto de Regimento da Câmara, originário do Relatório da Comissão de Reforma do Regimento pré-Constituinte, serviu de base para as reformas regimentais que se processaram depois que a Constituição foi promulgada em 1988. Outra comissão foi constituída, sob a presidência do Deputado Cesar Prates, tendo como Relator o Deputado Nelson Jobim.<sup>5</sup>

O projeto do Deputado Jobim, mesmo com base no conservador relatório do Deputado Ernani Satyro, incluiu algumas notas ultra-revolucionárias e modernas. Elas pretendiam mudar principalmente a forma de emendas e decisão sobre os projetos<sup>6</sup> e o tipo de assessoramento<sup>7</sup> e administração da elaboração legislativa. Consagrou algumas práticas evidenciadas como eficazes na Constituinte, entre elas a fusão de emendas, hoje chamada Emenda Aglutinativa, e o colégio de líderes.

É interessante notar que a reação maior ao Projeto Jobim não veio da parte dos parlamentares, mas originou-se dos setores organizados e institucionalizados da administração e assessoramento da Casa. Havia temor de que o quadro perdesse posições institucionalizadas com enorme trabalho no passado. Pretendia-se a contratação de especialistas de fora do quadro. Havia, igualmente, muita reação da parte de assessores que não desejam trabalhar diretamente em Comissões.

Não se pode saber se os quadros permanentes da Câmara não acreditam que podem ser mais prestigiados e obter mais satisfação profissional nas Comissões. Sua reação, de curto prazo, talvez seja apoiada pela administração intermediária porque esta julgue que perderia o controle dos assessores individualmente, quando fossem trabalhar diretamente em Comissões. Pode ser ainda que vínculos paralelos de assessores formem uma conjuntura que, associada à inércia natural dos organismos públicos, impeça sua visão clara das vantagens gerais que seu trabalho junto aos membros das Comissões trariam ao processo como um todo, e a sua própria carreira.

---

5 Comissão de Reforma do Regimento Interno — 1988.

6 Baseado no sistema espanhol que o relator achou interessante e de amplitude democrática.

7 Com base em sistema liberal moderno, como na maioria dos Estados Unidos, alocado às Comissões, por deliberação das mesmas, tanto quanto aos quadros internos de assessores como quanto eventual contratação de recursos especializados externamente.

Sucessivos grupos de assessoramento ao próprio trabalho do novo Regimento foram substituídos, em face da sua orientação doutrinária de administração legislativa. A Comissão presidida pelo Deputado Prates foi praticamente esvaziada, depois que o seu projeto foi avocado pelo Primeiro-Secretário da Mesa, Deputado Inocêncio Oliveira. Nesse ponto o anteprojeto foi reformulado quanto ao número de Comissões, quanto à forma de distribuição de proposições e sistema de emendas e apreciação prévia. Pretendia-se, na prática, extirpá-lo de quase todos os aspectos mais progressistas ou modernos, principalmente quanto ao modo de assessoramento, emendas, distribuição e administração da elaboração legislativa.<sup>8</sup>

Houve ainda um período de considerável resistência à institucionalização do Colégio de Líderes, à dispersão do poder sobre a distribuição de proposições a que a Mesa (89/90) atribuía conteúdo apenas técnico, e à seqüência de apreciação dos projetos pelas Comissões. É do anteprojeto pós-Constituinte a figura pouco clara da *admissibilidade* constitucional e quanto à adequação orçamentária, de que falaremos depois.

Na verdade, de tal modo o processo estava estereotipado, face ao desinteresse do período anterior à Constituição de 1988, que houve um certo esquecimento do conteúdo político da distribuição. Tanto que hoje foi passado à neutra responsabilidade do Secretário-Geral da Mesa. No processo de então realmente a distribuição perdera o conteúdo político, que vai recuperar, certamente, se as Comissões continuarem a ganhar em poder e, mais ainda, se conquistarem participação no processo de orçamentação, como estão tentando.

O Projeto no Senado foi menos polêmico, muito mais delegado aos técnicos, de modo que se limitou à adequação constitucional do que já se fazia. Isso, no entanto, já era suficiente mudança, já que a própria Constituição integra a maior revolução regimental, que é o poder decisório das Comissões, paralelo à sua capacitação para convidar e convocar autoridades diretamente às suas audiências.

As demandas indicadas na pesquisa inicial foram, em parte, atendidas pela própria Constituição de 1988, quando deu poder decisório às Comissões, e facilitou aos legisladores o acesso a informações até então da guarda do Executivo.

Mas, algumas demandas exigiriam mudanças mais profundas, a que nem a própria Assembléia Nacional Constituinte se atreveria. Eram as queixas ligadas ao processo de decisão sobre meios e despesas, que ficou ainda intensamente restrita a um ciclo orçamentário, por sua vez vinculado à idéia menos liberal de um planejamento amplo, centralizado e vinculado aos atos do Executivo. A aparência constitucional de um Legislativo forte

---

<sup>8</sup> Para a distribuição dos projetos, estudos alternativos foram feitos para uma Comissão de Triagem composta pelos Presidentes das demais Comissões, que eram apenas seis.



frustra-se em boa medida quando se observa que quase todas as iniciativas mais relevantes ficaram com o Executivo, no bojo da nova Constituição, em seu desenho político quase parlamentarista.

Pode-se, assim, dizer que os Deputados não ganharam tanto poder como pode parecer, por causa das restrições que se impuseram no ciclo orçamentário. É até provável que julgassem que tal processo ou ciclo orçamentário estaria sob o controle do Parlamento, já que teriam uma Constituição parlamentarista. Vem daí a fonte de conflito permanente que se tem observado entre os dois Poderes..

Mas, a partir do primeiro relatório de *queixas* sobre o processo de elaboração legislativa, pode-se dizer que as mudanças até transcenderam às mesmas. Provimentos foram feitos para evitar o esvaziamento das Comissões, com sua capacitação para decidir; para dar um ordenamento mais visível à Ordem do Dia, criando-se um Colégio de Líderes com poderes para partilhar com a Presidência da Mesa a elaboração de uma Agenda; para acelerar as decisões e evitar a exposição dos parlamentares a plenário quando não haja decisão a ser tomada, concentrando-se as sessões deliberatórias no meio da semana e deixando às Comissões as proposições não polêmicas.

Buscou-se também, na medida do possível, diminuir a dispersão do processo sem concentrar o poder na Presidência da Mesa, que o repartiu com o Colégio de Líderes. Redesenhou-se o conjunto de procedimentos das Comissões de Inquérito para que sua ação não fosse vã e pelo menos pudesse criar mais impacto na sociedade e junto às instituições que deveriam dar continuidade de ação consentânea ao resultado dos inquéritos.

É de se destacar que a maioria dessas mudanças teve origem na própria Constituição e, portanto, não estavam nas primeiras versões de reforma regimental que, no entanto, tentavam contornar os problemas por outras formas, na expectativa de que a nova Constituição fizesse o resto. É de se supor, portanto, que os estudos prévios de reforma regimental<sup>9</sup> tenham tido certa influência e oferecido alguma ajuda também às propostas do novo desenho do Legislativo, exceto pela ausência do arrojo pré-parlamentarista que ele acabou ganhando.

#### *Mudanças corretivas*

#### *Comissões reativadas*

Para sanar o esvaziamento das Comissões pouco fez a primeira versão de reforma, exceto a tentativa de uma pauta de consenso que igualmente pretendia evitar plenários vazios com desprestígio do próprio Legislativo.

---

9 Relatório Satyro, *op. cit.*

Só a Constituição veio realmente trazer a solução dando-lhes poder decisório. Naturalmente isso forçou os reformuladores a diminuir o número de Comissões para evitar que pequenos colegiados tomassem decisões. Uma outra alternativa, ainda usada no Senado, de que os parlamentares fizessem parte de várias Comissões, foi descartada, *a priori*, na Câmara. Os deputados são muitos, e podem especializar-se no tempo para tomar decisões mais adequadas se permanecerem todo o seu mandato numa mesma Comissão. Ainda que isso não seja obrigatório, é o esperado e o usual, sendo poucas as mudanças e concentradas no início das legislaturas.<sup>10</sup>

### *Voto de liderança*

Em todas as pesquisas, e ainda hoje figurando nos jornais, há reclamações sobre o voto de liderança. A reclamação relativa ao voto de liderança surgiu há muito tempo, desde que se iniciou a *abertura democrática*, seguida à distensão do processo político. Posso afirmar que o voto de liderança, como traduzido por alguns repórteres e analistas, como “usurpação” do voto da Bancada, já não existe há muito tempo. Existe indicação de voto simbólico, por parte da liderança, mas o líder não vota pela bancada. Um pedido de votação nominal (não simbólica) pode ser feito e submetido a Plenário, por qualquer deputado (art. 186 RI, Câmara); a verificação de uma votação simbólica, outrossim, é feita sempre que 6% dos Membros apoiarem um *pedido verbal*.

O fato anterior, do surgimento da figura do voto de liderança, surgiu durante o período de governos autoritários. Eram tão poucas as prerrogativas do Legislativo, que as decisões de políticas públicas eram quase todas tomadas a nível de Executivo. Cabia ao Legislativo legitimá-las institucionalmente, e isso poderia ser feito pelos líderes dos partidos, uma vez que os parlamentares se ocupavam intensamente na sua função de intermediário entre instituições locais ou aglutinação de interesses dos eleitores e os agentes do Executivo. Eram fiscais qualificados da execução orçamentária que haviam legitimado apenas. Sua tarefa de legislação era referida mais à organização das instituições sociais, que não as da administração pública, e relações interpessoais que se modificam no tempo. Sua iniciativa ainda é restrita a esse limitado campo do progresso social.

Entretanto, o chamado voto de liderança sobreviveu por algum tempo, já no processo democrático, mais como uma tradição. Não estando presentes os deputados, a indicação do líder, e não o seu voto, serve de orientação para a Bancada. Ora, se o voto é *simbólico*, mesmo não sendo o voto de liderança, esta passa a prevalecer. Entretanto, basta que a oposição ao mesmo mantenha presença de seus liderados, para derrubar o voto de liderança, na verdade indicação de voto que perma-

---

<sup>10</sup> Legislatura é o período de 4 anos, diferente de sessão legislativa que é o período anual ou de convocação extraordinária.

nece se a votação permanecer simbólica. Se o processo se torna intenso e polêmico, cada votação exige a presença dos parlamentares contra e a favor do projeto para evitar a indicação da liderança, e que a votação simbólica prevaleça.

A falta de análise do assunto, mantêm-se no noticiário e nas conversações de parlamentares e eleitores menos entrosados no processo as reclamações contra o *voto de liderança*, que só existe e prevalece em *votações simbólicas* não polêmicas. A votação simbólica só é mantida, por sua vez, se a parte que se opõe não estiver presente ou não se manifestar. Votações simbólicas são sempre prévias, e podem *sempre* ser contestadas se a parte contrária deseja e garante presença. Bem analisado o processo de votação, poder-se-ia dizer, portanto, que o *voto de liderança* já não existe.

#### *Agenda e decisão prévia: Colégio de Líderes*

A falta de programação para a Ordem do Dia começou sua correção na própria Constituinte, mesmo que estivesse prevista em cada um dos projetos de reforma regimental. Bastou uma Agenda previamente aprovada pelo Colégio de Líderes ou mesmo publicada pela Presidência. Posteriormente as reuniões do Colégio de Líderes com o Presidente destacam da Agenda os projetos que devam entrar nas semanas ou decêndios futuros.

Mas a polêmica idéia do Colégio de Líderes foi parte do retardo da aprovação do Regimento pós-Constituinte. O elemento polêmico do Colégio de Líderes, enquanto se reformavam os regimentos, estava menos na falta de desejo de delegação por parte dos liderados que, no entanto, surge da parte da dissensão presente em cada partido, do que da hesitação de perder direitos acumulados durante o período autoritário, pela Mesa, e, principalmente, pela presidência da Mesa. O processo era centralizado, o vínculo da Câmara com a Presidência da República sempre se fez por via da Presidência da Casa, mais do que pela sua Liderança.

*Era de se esperar que a idéia de dividir o poder com os Líderes não fosse simpática à Mesa. Tanto que foi preciso uma segunda Mesa pós-Constituinte para que o Colégio de Líderes fosse realmente implantado. Tão logo decorrido seu primeiro ano de atuação, observam-se reações de pouca simpatia no sentido de manutenção desse colegiado intermediário que retira o poder unitário da Mesa sobre decisões da administração do processo legislativo. É que ele realmente pode, se não vigiado de perto pelos liderados, usurpar seus poderes na decisão de alternativas políticas. Sua existência útil pressupõe também intensa participação e interação dos liderados com a Liderança, condição prévia de democracia a que estamos pouco acostumados.*

Visto como instituição política, Colégio de Líderes é apenas um passo para a correção do excesso de dispersão no processo decisório do Congresso. Há que haver um colégio de Líderes também a nível de Congresso, e ele nos parece muito mais democrático que o *caucus* unilateral dos mo-

delos de democracia americana que, bipartidarista, implanta uma filosofia de alternância do poder e seu pleno exercício.<sup>11</sup>

Alguns modelos de Colégio de Líderes são mais amplos, incluindo os Presidentes de Comissões, ou a Mesa. Enquanto não institucionalizado, o Colégio de Líderes, informal, funcionou na Assembléia Nacional Constituinte. Incluía todos os Líderes, Presidente de Comissões e, frequentemente, Relatores.

Não vemos outra alternativa para contrabalançar o grau de dispersão de um Parlamento, plural pela sua própria natureza, que um Colégio de Líderes ou sua alternativa americana, o *Caucus*.<sup>11</sup> Trata-se de uma fórmula de traçar roteiros de política, debater de modo mais produtivo e coerente um conjunto de alternativas de políticas até estreitá-las para a decisão final, que pode ser em Plenário se não se conseguir aglutinação suficiente e coalizão abrangente sobre todos os pontos. É apenas um modo de estreitar o campo das alternativas polêmicas e fazer-se a coalizão ou consenso indispensáveis ao processo político.

Quando há dúvida fica mais fácil a cada líder consultar sua Bancada, conversar, debater em grupos menores o assunto, informalmente, para levar uma opinião para o Colégio. Quando não há consenso, também é mais fácil reduzir o número de alternativas sobre as quais se tenha que votar formalmente para verificação da maioria, em vez de freqüentes obstruções *a priori* que prejudicam a imagem do Legislativo como um todo.<sup>12</sup> No Colégio de Líderes o acordo tem visibilidade e transparência não atrapalhando outras matérias eventualmente na pauta.

O gráfico adiante dá uma indicação de como funciona entre nós o processo decisório, via Colégio de Líderes. Em geral ele se reúne para destacar da Agenda de projetos prontos para a Ordem do Dia os que devem figurar na pauta da semana ou de duas semanas seguintes. Funciona ainda para debate intenso de assuntos polêmicos sobre os quais se conseguem coalizações de partidos, tanto para aprovar com emendas já previamente apresentadas, no processo formal, ou para rejeitar, ou, eventualmente, para formular Emendas Aglutinativas, compostas de subemendas às emendas existentes.

É característica da representação o pluralismo. Para organizá-lo de modo a aplainar suas características dispersivas, o Colégio de Líderes serve

---

11 Cada partido tem seu *caucus* que se compõe da Liderança maior do partido e decidir *a priori* as pautas, as regras do processo legislativo e mesmo a linha de política quando do lado do Governo. É o exercício da filosofia em que "the winner takes it all". Quem ganha leva tudo e quem perdeu espera seu turno e faz o mesmo.

12 Refiro-me à obstrução em que o Líder retira sua bancada de Plenário para não dar número na votação da matéria que não quer ver aprovada e, eventualmente, atrapalha toda a pauta em votação até que o adversário o procure para acordo.

como elemento administrador do conflito e aglutinador dos componentes de coalizão ou consenso antes dispersos no processo.

### *Fiscalização formalizada*

Outra mudança interessante que o Regimento pós-Constituinte adotou a partir do primeiro estudo de reformas, foi a *proposta para fiscalização e controle*. É verdade que os legisladores entre nós ainda não exploraram devidamente esse filão de atividade parlamentar que institucionaliza de forma interessante a fiscalização até aqui feita por denúncias. Essas, às vezes, têm repercussão na imprensa e provocam reparos na distorção apontada, mas nem sempre. Falta um processo adequado com uma seqüência de análise e verificação dos resultados dos programas com os quais o Executivo implanta as leis. Mesmo estas precisam ser reavaliadas quanto ao interesse público mais geral.

A proposta de fiscalização e controle funciona como se fôra um projeto. É distribuída à Comissão própria, podendo ser apresentada lá mesmo, no entanto. Recebe um relator que lhe dá uma análise prévia indicando métodos e formas de avaliação pelas quais a fiscalização, controle ou avaliação do fato ou projeto governamental será considerado. Aprovado esse relatório em Comissão, a proposta segue até resultar em denúncia formal de desacerto ou modificação por meio de legislação e indicação \* própria. O assessoramento relativo a esse processo foi, recentemente, colocado a cargo da Assessoria de Orçamento, como ademais todo o processo de fiscalização das Contas do Governo e da Execução Orçamentária.

### *Novos aspectos de proposições pré-existentes*

Assim como o *requerimento de informações* tomou nova roupagem com a nova Constituição, obrigando os Ministros a prestarem informações pedidas em trinta dias sob pena de crime de responsabilidade, um requerimento vestiu-se com o poder de *recurso*. É o que retira a qualificação de *projeto com poder terminal em Comissões*. Ele deve ser apresentado até cinco dias depois de aprovado ou rejeitado o projeto na última Comissão que lhe aprecia o mérito. Para isso a decisão da Comissão é comunicada à Mesa que avisa na Ordem do Dia, por cinco dias. Acolhido o recurso, o projeto volta ao processo de análise em Comissões, já aí apenas para receber pareceres, sendo discutido e votado em Plenário após a tramitação, quando entra na Ordem do Dia.

Os procedimentos internos nas estruturas do Sistema não tiveram grandes mudanças, exceto quanto ao uso do tempo, em Plenário, várias vezes já modificado depois do advento da Constituição. Agora uma Co-

---

\* A *indicação* é outro tipo de proposição, presentemente com efeito externo. Trata-se de uma recomendação ao poder que tem a atribuição constitucional da iniciativa, no sentido de tomá-la. As indicações são um tipo de proposição antiga que tomou nova forma na presente Legislatura dando-se-lhe seguimento externo.

missão de Reforma do Regimento, quase permanente, busca inovações que atendam àquelas demandas não contornadas ainda pelo Regimento consolidado.

Essa Comissão tem como membros mais destacados o Deputado Nelson Jobim e Miro Teixeira que têm proposto várias mudanças de modernização do processo legislativo ao próprio Regimento pós-Constituinte. As principais delas foram aprovadas no contexto da Resolução n.º 10/91.

Os processos de discussão, votação, destaque, requerimentos quanto a preferência ou processos de prejudicialidade são ainda os mesmos, são praticamente universais quando em Plenário. Entre nós funcionam igualmente para as Comissões quando a apreciação da proposta é de sua competência.

#### *Sessões de debate e Sessões deliberativas*

A mudança mais considerável no Regimento pós-Constituinte foi, sem dúvida, advinda da própria Constituição, que deu às Comissões o poder de votar projetos, quando antes apenas os analisava para o Plenário. Essa novidade viria também a permitir que as sessões de Plenário se tornassem mais densas, adotando-se sessões de debate nas segundas e sextas-feiras e de deliberação no meio da semana. Desta forma admitiu-se formalmente que os deputados devem viajar a seus Estados no fim de semana para cuidar de assuntos relativos a sua vida particular e de seu eleitorado. Pode-se, pois, dizer que foi um passo em direção ao realismo.

O Senado ficou a um passo dessas reformas, pois ainda mantém as sessões no modelo pré-Constituição 1988, no mesmo horário inclusive nas segundas e sextas. Na Câmara dos Deputados, as sessões de segunda-feira são apenas de debate e as de sexta, não só apenas de debate mas em horário matutino especial.

#### *A nova tramitação*

Na Resolução n.º 17/89, que consubstanciou a primeira reforma regimental da Câmara dos Deputados depois da Constituinte, regulamentou-se o *voto terminativo* das Comissões. Com poder para votar projetos, as Comissões passaram de 16 para 13, duas das quais com poderes especiais de veto prévio.<sup>13</sup> Era a chamada *admissibilidade*, atribuição da Comissão de Constituição e Justiça e da de Tributação e Finanças. Depois de passarem pelas Comissões com poder de veto prévio as proposições seguiriam para a chamada Comissão de Mérito, aquela referida ao tema da proposta.

Dado que havia uma verdadeira amarração do processo legislativo ao ciclo orçamentário o novo Regimento encontrou alguma dificuldade

---

<sup>13</sup> O projeto original da Comissão de Reforma Pós-Constituinte indicava 6 Comissões como número ideal para que não fossem demasiado pequenas, já que deveriam votar e, portanto, funcionar como uma miniatura da própria Câmara.

para equacionar a tramitação de proposições comuns à dos projetos referidos a esse ciclo. A nova Constituição prevê a obrigatoriedade de um Plano de Governo,<sup>14</sup> dentro do qual se aprovam leis anuais de Diretrizes Orçamentárias, a que se integram os projetos de Orçamentos.

Era preciso, portanto, além da verificação habitual da constitucionalidade que sempre ocupou lugar de primazia em todos os Regimentos, não apenas no Brasil, adotar-se um sistema de triagem também quanto à adequação de cada projeto a esse ciclo orçamentário. Criou-se então a figura da *admissibilidade*, ao encargo das Comissões de Constituição, Justiça e Redação, quanto à constitucionalidade, e da Comissão de Tributação e Finanças, quanto à adequação às leis do ciclo orçamentário.

*Como se pode observar, tal integração só seria possível com um pouco mais de explicitação quanto ao tempo, porquanto cada proposta teria que ser julgada em relação a um plano plurianual, cobrindo 5 anos, uma lei de diretrizes orçamentárias, anual, e orçamentos respectivos. Exigiria um trabalho de controle da execução orçamentária de que o Congresso, pelo menos já começa a buscar, mas da qual ainda não dispõe. Seria a admissibilidade uma verificação se o Orçamento ainda comporta novas despesas? Mas as despesas são fixadas no próprio Orçamento! Seria a previsão para despesa futura? Também não, porque despesas são sempre matéria orçamentária que só podem ser objetos de projetos de iniciativa do Executivo<sup>15</sup>. Criou-se, como se vê, uma situação confusa e inconsistente, com a figura da admissibilidade.*

Por outro lado, os projetos não podem ter sua aprovação prevista; fica quase impossível saber se ao serem aprovados ainda se enquadrariam nesse conjunto prévio de legislação orçamentária. A alternativa seria a reserva de condição no próprio ciclo orçamentário, uma vez aprovada a lei, o que também fugiria ao princípio da admissibilidade, revertendo-o para o Orçamento, no mínimo, dentre as leis referidas.

A figura da admissibilidade foi reconhecida inviável e caiu com a Resolução n.º 10/91, quando se tentava criar, na verdade, uma outra Comissão de Triagem. Reverteu-se então a tramitação que começava na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, seguia para a de Tributação e Finanças e, admitida a proposição, tinha sua análise e voto final na Comissão de Mérito<sup>16</sup>.

14 Art. 165.

15 Art. 61 § 1º, b.

16 Nem todos os projetos tinham voto terminal nas Comissões de Mérito. As mais relevantes ou que assim se tornassem por urgência ou requerimento com qualificação de recurso iam, e vão ainda a Plenário. São os projetos de lei complementar, os urgentes, os aprovados em Plenário na outra Casa do Congresso, os de iniciativa popular, os que tiveram pareceres diversos por mais de uma comissão, os originários de comissão e códigos. Os demais vão a Plenário se aprovado o recurso de sua aprovação ou rejeição na Comissão de Mérito.

Agora o projeto começa sua análise, depois de distribuído<sup>17</sup> pela própria Comissão de Mérito, que passou a ter o poder de veto prévio. Só quando aprovado, ele tem sua verificação da “adequação orçamentária” e constitucionalidade nas mesmas Comissões em que antes era verificada sua admissibilidade.

Desnecessário dizer-se que a Comissão de Tributação e Finanças cai, novamente, no mesmo impasse, uma vez que não estão fixadas as normas em que se diriam se a proposição deve constar do Orçamento, o que a tornaria desnecessária porque o Orçamento é lei, ou se uma vez aprovada, as outras leis novas que não o Orçamento devem ser providas de recursos no próximo Orçamento, o que seria o lógico, se não esbarrasse com a proibição constitucional da iniciativa privativa do Executivo para toda matéria orçamentária.

Uma vez que o projeto já está aprovado na Comissão de Mérito, as Comissões de Constituição e Justiça perdem, respectivamente, seu poder de veto e majestade tradicional. Sua função passa a ser a de dar um parecer prévio como cabia antes da Constituição às Comissões de Mérito. O projeto vai a Plenário se cai em uma das exceções do artigo 24, II ou à Mesa, para o anúncio que permita o Recurso Constitucional<sup>18</sup>. Uma dessas exceções é, aliás, a divergência entre os pareceres.

Se o projeto aprovado em Comissão ou no Plenário, os constantes da exceção referida, já estiver em revisão deve ser encaminhado para a Presidência da República que lhe dará sanção ou vetará. No primeiro caso torna-se lei pela publicação.

O prazo para sanção ou veto é de quinze dias, mais quarenta e oito horas para a comunicação ao Congresso, por parte do Presidente da República.

Em caso de veto será necessário a sua rejeição por maioria absoluta de cada Casa do Congresso, em sessão conjunta depois de apreciação por Comissão Mista, para que o projeto venha a se tornar lei. O veto pode ser parcial, recebendo o mesmo tratamento pelo Congresso como o total.

Ainda que esteja previsto um prazo para deliberação sobre o veto esse prazo não tem sido cumprido na prática. Algumas vezes tem havido dificuldade de votar qualquer outra matéria por causa da falta de apreciação de vetos, mas nem sempre. Quando porém o Congresso rejeita um veto o próprio Presidente deve promulgar a lei no prazo de quarenta e oito horas, se não o fizer o Presidente do Senado pode fazê-lo ou, o Vice-Presidente do Senado se o Presidente não o fizer.

---

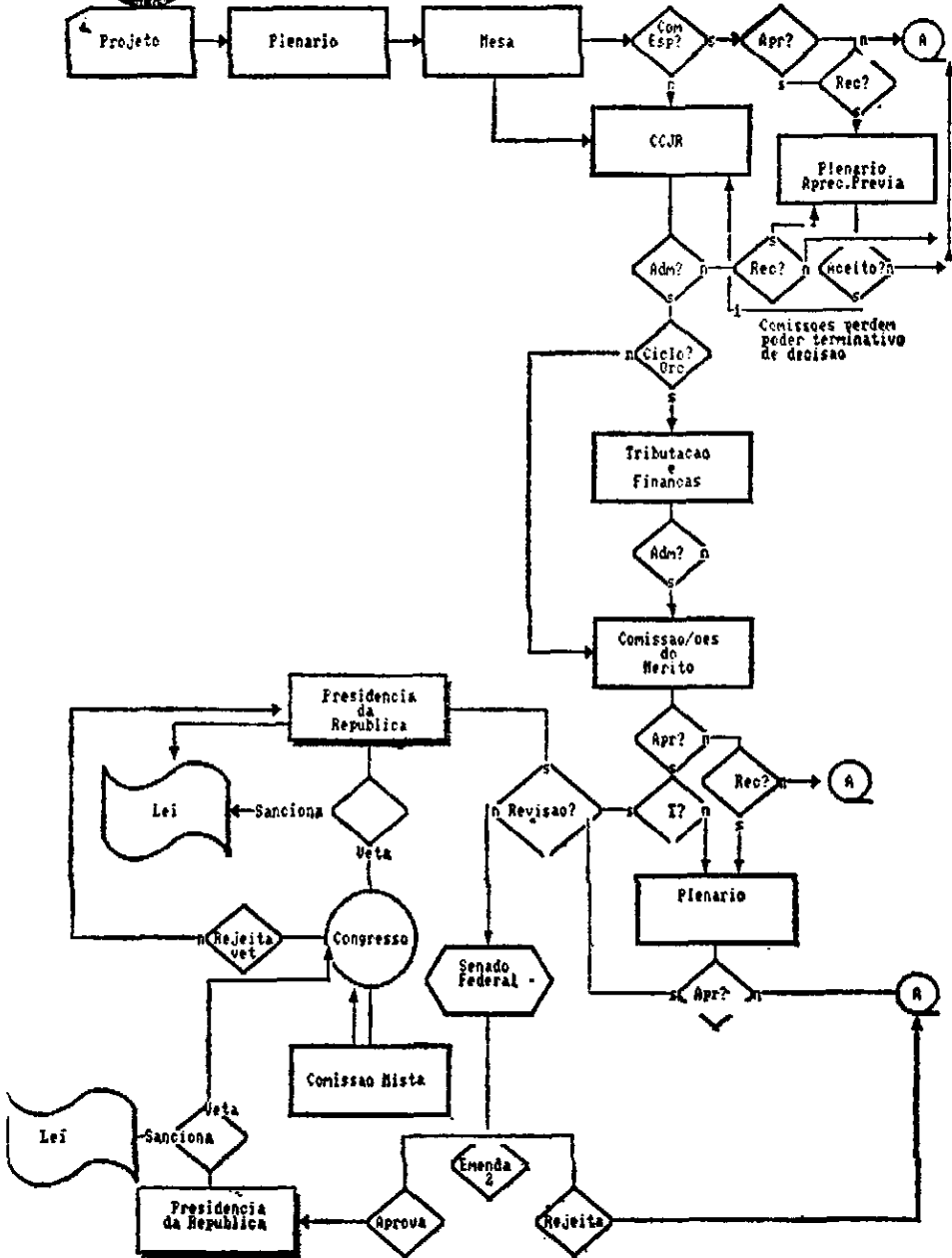
17 Resolução nº 10, de 1991, a distribuição é diretamente feita pelo Secretário-Geral da Mesa.

18 Art. 58 § 2º, I da Constituição, um décimo dos membros da Casa.





**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
 TRIBUTAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS  
 RESOLUÇÃO 17/89-REGIMENTO POS CONSTITUINTE



Comissões perdem poder terminativo de decisão

2- Emendas são revisadas no mesmo rito do projeto.

TRAMITAÇÃO DE PROJETOS/RESOLUÇÕES 17/89 e 10/91

