

O ASSESSORAMENTO LEGISLATIVO (*)

Se o processo legislativo pode ser definido como “o conjunto de atos (iniciativa, emendas, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e **órgãos cooperadores** para o fim de promulgar leis” ou “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado”, veremos que o assunto da palestra de hoje — “O Assessoramento Legislativo” — se enquadra perfeitamente na temática geral desse curso promovido pela Biblioteca da Câmara.

O Estado moderno caracteriza-se pelo intervencionismo, pelo alargamento do seu campo de ação, que se estende a tôdas as atividades sociais. Em conseqüência, o número de suas atribuições aumentou, consideravelmente, nos últimos tempos. E tudo isso se reflete na lei. Registra-se verdadeira inflação legislativa, derivada da complexidade dos problemas de intervenção estatal.

Vejamos como se aparelhou cada um dos Podêres do Estado, tendo em vista essa hipertrofia de funções. O Poder Executivo dotou-se de todos os *órgãos técnicos necessários, criando mesmo novas entidades de Direito Público*. A máquina administrativa modernizou-se, tornou-se apta ao pleno exercício, tanto das atividades-fim quanto das atividades-meio. O Judiciário, por sua vez, é um Poder que dispõe de auto-suficiência cultural, desde que o recrutamento de seus elementos se faz através de concursos públicos de elevado nível, ou dentre pessoas de “notável saber jurídico”, exigindo-se, ainda, na maioria dos casos, alguns anos de prática forense. O Poder Legislativo, que se destina a executar importantes funções da vida do Estado, é constituído de órgãos colegiados, cujos membros são escolhidos pelo sufrágio direto e secreto, unicamente pelo critério de serem cidadãos brasileiros no gozo de seus direitos políticos, obedecidas apenas determinadas condições de idade. “E é êsse o único critério válido — como bem salientou o Presidente Pereira Lopes em seu discurso de posse —, pois o Poder Legislativo, por ser de essência, função e finalidade poder político por excelência, não pode estar sujeito às mesmas regras dos demais, pois perderia a sua condição de corporação de pensamento e contraditório político.” “Somos — continua Sua Exce-

(*) Palestra pronunciada no curso “O Processo Legislativo e suas Implicações”, promovido pela Biblioteca da Câmara dos Deputados, em 1971.

lência — na diversidade e variedade de formação, cultura, experiência, temperamento e mentalidade, o somatório das virtudes e deficiências do povo brasileiro. Por isso o representamos por sua legítima vontade.” E conclui afirmando que, “se a representação popular não se compadece com critérios seletivos, deve, no exercício da função legislativa, que é o fulcro de sua missão, assessorar-se ampla e profundamente na instrução de suas decisões”.

Não basta a existência das Comissões Permanentes, criadas justamente para emitirem pareceres técnicos sobre assunto de competência regimental. Bem sabemos que a formação desses órgãos é mais política do que técnica, pois os partidos nacionais que participam do Congresso integram essas Comissões proporcionalmente. Por imperativo da natureza jurídica da legislação, a área de competência do Congresso, principalmente no tocante à iniciativa das proposições, foi reduzida em numerosos países do mundo, mas “à medida que se reduz essa área de competência — assegurava outro Presidente da Câmara, Deputado Bilac Pinto, no seu relatório referente à Sessão Legislativa de 65 — assumem maior importância o exame metuculoso, as críticas e a discussão das proposições na fase de elaboração das decisões políticas que o Congresso deve tomar relativamente aos projetos de lei para emendá-los, rejeitá-los ou aprová-los”. A modernização e o reaparelhamento do Congresso implica, de certo modo, em definir a missão que cabe ao Poder Legislativo desempenhar como eixo da legitimidade da representação popular, como instrumento de controle das atividades do Governo, como centro das grandes decisões nacionais, como enunciador dos princípios da legislação e como órgão mais autorizado da opinião pública.

A função legislativa do Executivo, reconhecida formalmente no Brasil, veio concorrer para evidenciar a função fiscalizadora do Congresso e das Assembleias Estaduais. Ao mesmo tempo, o ritmo dinâmico que se imprimiu à elaboração legislativa fez aumentar a necessidade de aparelhar o Congresso de meios que lhe permitam apreciar, sob o ponto de vista técnico, as proposições cuja análise reclame conhecimentos especializados, porque, mesmo reduzido a proporções restritas, não se deve diminuir o mérito do debate legislativo. Como frisa um eminente jurista pátrio, “o debate legislativo é vital para que o povo, a quem realmente interessam os textos legais, possa inteirar-se, com antecedência, daquilo que lhe pretendem impor a título de regulação das relações de família, de trabalho, patrimoniais etc. Porque a lei editada unicamente por ato do Executivo se constitui — afirma ainda o atual Presidente do Instituto dos Advogados —, só pela surpresa do seu teor, somente por isso, em denegação do direito, do direito de opinar sobre as normas reguladoras da atividade geral”.

Para o exercício de sua função fiscalizadora, o primeiro instrumento necessário ao parlamentar passou a ser um serviço adequado de informações. Para tomar decisões de ordem política os parlamentares não podem prescindir de informações verdadeiras, completas e disponíveis dentro do tempo requerido. Lembra Luciano Mesquita, no seu excelente ensaio “O Congresso, seu destino de utilidade”, que “esse controle do

Congresso não existirá, do ponto de vista prático, à falta de existência de documentação devidamente organizada a respeito do que se deseja conhecer para efeito do controle e da existência de um corpo técnico de assessôres capazes de interpretar a documentação fornecida pelo órgão próprio e, mais ainda, capazes de sugerir a este último novas pesquisas ou a ampliação das já existentes". E o Congresso tem um papel cada vez mais importante a desempenhar no controle da vida financeira do País e da administração pública em geral.

Medidas como a criação e o aperfeiçoamento dos serviços de informação, de referência legislativa, de assessoria parlamentar, de bibliotecas especializadas têm como objetivo atender às necessidades de um sistema adequado de divulgação e utilização de informações pelo Poder Legislativo.

Tendem a auxiliar o parlamentar a reunir objetivamente os 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. É o que registra Ana Maria Brasileiro num estudo que realizou justamente sobre esse problema de assessoramento legislativo. "A política legislativa, tarefa relevante e privativa do Congresso, somente poderá ser definida com segurança se este contar com assessoria técnica competente e diversificada, que habilite os congressistas a formarem juízo a respeito do acerto ou desacerto total ou parcial das proposições emanadas do Executivo ou de iniciativa dos próprios parlamentares."

Nos países mais desenvolvidos, o Congresso geralmente dispõe da infra-estrutura adequada no particular. Os Estados Unidos lideram os demais nesse campo e alguns conferencistas que me antecederam neste curso já relataram as atribuições do Serviço de Referência Legislativa e do Serviço de Redação Legislativa do Congresso americano. Não farei, pois, maiores referências a parlamentos estrangeiros, porque o tema principal desta palestra é o enfoque do assunto na área do Legislativo de nosso País, especialmente na Câmara. Desejo apenas registrar declaração do Professor Griffith, Diretor-aposentado do Serviço de Referência da Biblioteca do Congresso americano, na conferência pronunciada num seminário sobre a reforma do Poder Legislativo no Brasil, relativamente a aspectos menos conhecidos desse órgão: "Os serviços e especialistas relacionados às equipes das Comissões são de três tipos: primeiro, especialistas em determinada matéria. Cada Comissão tem um ou dois especialistas. Embora a tendência seja justamente para empregar advogados, depois de alguns anos eles se tornam, por exemplo, especialistas em política bancária, em política estrangeira, conforme a Comissão a que servem. Na maior parte dos serviços de informação legislativa, os técnicos mais antigos são especializados em seus assuntos, desde o início dos trabalhos e são contratados com base em vários níveis. O nível de um técnico especializado (há 20 ou 25 no Congresso, conforme as principais matérias) — relativamente ao salário é bastante elevado. Em 65 era na base de 21 mil dólares anuais. O tipo de pessoal que se escolhe é muito importante. "Por solicitação minha" — diz, ainda, o Professor

Griffith — “O Congresso proibiu que a equipe de Referência Legislativa jamais fizesse qualquer recomendação. Não era de nossa atribuição fazer recomendações. Isso cabia ao Congresso. Não podíamos decidir. A nossa tarefa era preparar as informações básicas, preparar os argumentos dos dois lados de uma questão, para responder a perguntas específicas. Não tínhamos o direito de influir na legislação, a não ser que os próprios fatos falassem por si.”

Outra informação: acha aquêlê professor que a equipe de assessoramento deve ser permanente, supondo-se que seja competente e não procure influir na legislação. Precisa também demonstrar capacidade de lidar com os partidos de pontos de vista diferentes e às vêzes até antagônicos, honesta e útilmente.

Desejo, ainda, reportar-me, por me haver despertado a atenção, na qualidade de funcionária do Legislativo, a um artigo do Secretário-Geral-Adjunto da União Interparlamentar, publicado no Boletim da União, que Maria Duice Guedes e eu traduzimos recentemente: “O Parlamento Britânico e seus Secretários Legislativos”. Diz o Sr. James Douglas: “Como a Gália de César, o Parlamento britânico é dividido em três partes: a Câmara dos Lordes, a dos Comuns e o Corpo de Secretários Legislativos. Por certo muitos pensarão que o terceiro elemento dêsse trio é o que menos importância tem. Isso, entretanto, não é exato. Na realidade, o órgão administrativo do Parlamento da Grã-Bretanha é, do ponto de vista técnico, tão essencial à vida do país quanto os nobres membros da Câmara Alta ou os fiéis e leais representantes do povo de Sua Majestade.” A única autoridade habilitada a nomear o Secretário-Geral da Câmara dos Lordes, ou da Câmara dos Comuns, é a Rainha. (Isso serve para mostrar a importância que tem, na Inglaterra, a função de Secretário-Geral da Presidência). Essas duas personalidades são teoricamente nomeadas em caráter vitalício. Diz o Sr. Douglas: “Podemos acrescentar que a revogação de uma dessas designações constituiria verdadeira confusão”. O corpo de Secretários Legislativos goza de completa independência em suas funções e em seus atos. O Secretário Legislativo da Câmara dos Comuns, cujo papel é o de facilitar a aplicação do processo e de assistir os parlamentares no exercício de suas funções públicas, não sofre nenhuma imissão em suas atribuições. A organização e o preparo dos trabalhos das comissões permanentes e de inquérito — comissões de inquérito na Inglaterra têm conceituação diversa das nossas — figuram entre as principais tarefas dos Secretários Legislativos. Nas comissões de inquérito, o Secretário desempenha um papel algo diferente. É, com efeito, diante dessas últimas, que os órgãos diretores das indústrias nacionalizadas respondem por suas atividades e pela utilização dos dinheiros públicos. São elas que examinam, em detalhe, o orçamento da nação e controlam as despesas efetuadas. Poucas pessoas na Grã-Bretanha, e ainda menos em outros países, sabem que o Diretor-Geral da BBC, por exemplo, tem a obrigação de participar de uma reunião, ou de várias, de uma comissão parlamentar, no decurso da qual deve responder a indagações bem precisas sobre o estado das finanças e a utilização das rendas de sua empresa. Um **Bureau**, onde permanecem ao longo das sessões dois Secre-

tários Legislativos, desempenha ao mesmo tempo as funções de centro de referência, gabinete de informações e órgão centralizador. Os servidores que o compõem devem conservar-se rigorosamente ao corrente do que se passa na Câmara, assim como no cenário político mundial. A opinião dos Secretários Legislativos é muitas vezes solicitada, e o espírito de colaboração amistosa reina na Câmara, cujos membros, em sua maioria, se inclinam diante dos conhecimentos especializados desses servidores.

No Brasil, o Congresso tem sido generoso em proporcionar ao Executivo meios para seu aparelhamento técnico, ao mesmo tempo em que negligenciou a colocação a seu serviço de estrutura dessa natureza. Agora, entretanto, mais do que nunca, a julgar pelas declarações dos parlamentares à imprensa diária e no próprio Congresso e pelas providências em curso, o problema tem merecido especial atenção. Soluções diversas têm sido apontadas e encaminhadas.

Antes, porém, de focalizarmos este aspecto crucial da questão, de tanto interesse para parlamentares e funcionários, vamos, em obediência ao esquema proposto para a palestra, examinar o que existe nesse setor de assessoramento no Senado, em algumas Assembléias Estaduais e, finalmente, na Câmara.

No Senado, há mais de dez anos, foram criados cargos de assessôres e, depois, a Diretoria de Assessoria Legislativa, com a finalidade de prestar assistência técnica à Mesa, às Comissões, aos Senadores e aos órgãos da Secretaria, competindo-lhe, principalmente, estudar, de modo geral, a atividade legislativa do Congresso com o fim de esclarecer os órgãos técnicos do Senado sobre as matérias em curso, estudar, de modo especial, os projetos submetidos às Comissões a fim de sobre eles prestar a cooperação de que necessitam os relatores e demais componentes do órgão; proceder a estudos de pesquisa, examinar sugestões enviadas aos Senadores etc. A Assessoria é integrada por 13 Assessôres Legislativos, titulares de cargos isolados de provimento efetivo, sob a orientação de um Diretor. O órgão é vinculado à Vice-Diretoria-Geral dos Serviços Legislativos. A nomeação deve ser feita através de concurso de provas e de títulos dentre candidatos que possuam diploma de curso superior adequado à especialidade. A Assessoria ainda atende ao Congresso Nacional, quando funciona como um todo, e às Comissões Mistas.

O auditório deve estar lembrado, através da palestra do ilustre Secretário-Geral da Presidência do Senado, Dr. Paulo Figueiredo, de que uma das principais tarefas da Câmara Alta se prende à sua condição de órgão legislativo do Distrito Federal, em caráter privativo. Então, a Assessoria do Senado, para que possa dar à Comissão do Distrito Federal a colaboração necessária, é compelida a estudar e conhecer também todos os aspectos que interessam à Capital da República, inclusive quanto a orçamento e fiscalização financeira.

A consulta à Assessoria não é obrigatória. Os órgãos interessados, ou os Senadores, a ela se dirigem, diretamente ou por intermédio da Di-

retoria de Comissões. Na maioria dos casos, também os assessôres não assinam seus trabalhos.

Além desse órgão central de assessoramento, que também atende a consultas de setores administrativos, há outros no Senado que desempenham funções dessa natureza, como a Secretaria-Geral da Presidência, no que concerne à assistência à Mesa na direção dos trabalhos do Plenário. Também a Diretoria de Informação Legislativa, que edita a excelente "Revista de Informação Legislativa" e organiza e mantém atualizados fichários e documentários sobre assuntos de interesse para a elaboração legislativa, tais como proposições em exame no Congresso, legislação brasileira e estrangeira, jurisprudência, trabalhos parlamentares, artigos e trabalhos doutrinários, comentários de imprensa sobre a tarefa legislativa do Congresso. Possui em seus quadros funcionais Orientadores de Pesquisas Legislativas. A Biblioteca, principalmente através da Seção de Referência Legislativa, também colabora na prestação de assessoramento. O Senado não costuma recorrer a especialistas de organizações públicas ou privadas, embora alguns Senadores particular e informalmente o façam em determinados casos. Dos 13 assessôres atuais do Senado (número julgado insuficiente ao atendimento de todas essas tarefas complexas), 10 são Bacharéis em Direito, com especialização em Direito Constitucional, Direito Administrativo, Legislação Social etc.; um é graduado em Filosofia, com especialidade em matéria de Educação; outro, além de Bacharel em Direito, é Economista e o último é Engenheiro, ocupando-se de assuntos relativos a transportes e obras públicas.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE SÃO PAULO: Na semana passada, havendo viajado para São Paulo, a fim de resolver assunto de interesse da Diretoria do Patrimônio, aproveitei a oportunidade para conhecer a Assembléia e visitar o prédio, de beleza arquitetônica invulgar, com instalações de apurado bom gosto. Nessa ocasião conversei demoradamente com o Chefe do Gabinete de Assistência Técnica, GAT, órgão principal de assessoramento da Assembléia. É integrado pela Assessoria propriamente dita, uma Seção de Expediente e uma Seção de Documentação. Tem funções idênticas às da Assessoria do Senado, cabendo-lhe prestar assistência à Comissão, à Mesa, aos Deputados, ao Diretor-Geral, instruir processos e proceder a pesquisas, críticas e coordenação de elementos destinados à elaboração de projetos e estudos de matérias de interesse da Assembléia. A Seção de Documentação é que se desincumbe dos serviços de referência legislativa e mantém uma pequena biblioteca de obras jurídicas especializadas e outras necessárias ao trabalho do Gabinete, dispondo este de 26 Assessôres (para 67 Deputados Estaduais), dos quais 23 são Bacharéis em Direito, com diversas especializações, inclusive em assuntos educacionais, sendo um economista, e dois engenheiros. Os cargos, que antes eram isolados de provimento efetivo, atualmente são providos em comissão, com exigência de instrução de nível superior. No momento integram a Assessoria somente funcionários da própria Assembléia, comissionados ou não, porque há ainda alguns efetivos. Outros órgãos de assessoramento técnico são a Assistência Técnica da Mesa, que corresponde à Secretaria-Geral da Presidência, e

a Assessoria Técnico-Jurídica, que assessora a Presidência da Casa, dando pareceres nos processos e assuntos que lhe forem encaminhados pelo Presidente, patrocina a defesa da Assembléia em juízo e fora dêle, presta informações em processos pendentes de deliberação do Presidente ou da Mesa e mantém arquivo das decisões judiciais em que a Assembléia fôr parte ou interessada. O GAT e a Assistência Técnica da Mesa subordinam-se administrativamente à Diretoria-Geral, mas tènicamente à Mesa.

A Assembléia também raramente recorre à contratação remunerada de serviços profissionais de especialistas, mas os Deputados, individualmente, obtêm dèsses ou de certas entidades, em muitos casos, orientação gratuita. Os partidos políticos, em São Paulo, não fornecem qualquer tipo de assessoramento. Existe, porém, grande entrosamento com órgãos tècnicos do Poder Executivo, que mantêm até no plano federal Escritório de assistência aos parlamentares.

Na Guanabara, segundo se lê no livro já citado de Ana Maria Brasileiro, não há órgão específico de assessoramento, exceto no que respeita às atividades de Plenário, que contam com a assistência da Secretaria-Geral da Presidência. Contudo, há outros órgãos que prestam também serviço de assessoria, como as *Diretorias de Documentação e Pesquisa*, da Biblioteca, da Legislação e, principalmente, a Consultoria Jurídica. Esta, integrada por um Consultor e cinco Assessôres Jurídicos, se incumbe de exarar pareceres sôbre tudo o que lhe fôr pedido pelo Primeiro-Secretário, pelas Comissões, por qualquer dos Deputados ou pela *Diretoria-Geral*. *Compete-lhe também representar a Assembléia em juízo*. É comum atribuir-se à Assessoria Jurídica a elaboração de anteprojetos de proposições.

Relativamente à Assembléia Legislativa de Minas Gerais consultei a Resolução mais recente sôbre os serviços administrativos, a de nº 800/67. O art. 14 diz que compete à Assessoria Técnico-Legislativa: fazer ou coordenar pesquisas, tendo em vista fornecer aos Deputados ou às Comissões elementos orientadores da elaboração legislativa; elaborar recomendações e anteprojetos de atos legislativos e dar-lhes a fundamentação que couber; assessorar Comissões, inclusive as especiais; obter, junto aos órgãos dos demais Podêres, subsídios para a elaboração legislativa etc. Não está expresso na Resolução, mas li em uma entrevista do último Presidente da Assembléia que há obrigatoriedade de manifestação da Assessoria em todos os projetos dessa Casa Legislativa, antes mesmo que sejam enviados às Comissões. Os projetos do Executivo também passam pelo crivo dos tècnicos. A Assessoria, porém, atua sempre em caráter consultivo, porque as suas conclusões não obrigam, evidentemente, os parlamentares. A Assembléia de Minas conta com um Consultor-Geral, subordinado diretamente ao Presidente. *Compete-lhe prestar assessoramento jurídico aos órgãos da Assembléia, representá-la em juízo, fazer pesquisas de caráter jurídico, elaborar ou rever editais de ocorrências; elaborar ou rever minutas de contratos administrativos ou de atos normativos internos etc.* Existe, além disso, uma Diretoria Auxiliar da Mesa, que corresponde aqui à *Secretaria-Geral da Presidência, integra-*

da pelas Divisões da Mesa, de Taquigrafia, do Contrôlo Central dos Projetos e de Redação.

Há também a Diretoria de Pesquisas e Documentação Legislativa, que desempenha ou coordena tôdas as atividades relacionadas com pesquisas, documentação, referência legislativa, arquivo, publicações e biblioteca, de modo a cooperar com os Deputados e órgãos técnicos e com as assessorias. Essa Diretoria de Pesquisas Legislativas é o órgão executivo de uma entidade que existe na Assembléia, muito importante, que se chama Instituto de Estudos Parlamentares, dirigido por uma Comissão de três Deputados designados pela Mesa. Esse Instituto tem por finalidade identificar os problemas fundamentais do trabalho legislativo no Estado, suas causas e soluções, promover conferências e seminários para a apresentação ou debate de temas relacionados com a evolução e o fortalecimento do Legislativo etc. O Instituto — isso também foi dito na entrevista do Presidente — assessora o parlamentar, promove-o culturalmente, procurando elevar a sua projeção, por causa justamente da diversificação de cultura, que é natural em qualquer Casa Legislativa. Os seminários, estudos, conferências etc., visam justamente ao constante aperfeiçoamento cultural e atualização dos Deputados Estaduais.

Em Minas, também há outro órgão de interêsse: A Assessoria de Relações Públicas, diretamente subordinada ao Gabinete do Presidente, cuja função não se restringe a assuntos de cerimonial, mas também colabora com o Instituto de Estudos Parlamentares nas pesquisas de opinião pública, na realização de atividades culturais, promove comunicação da Assembléia com Universidades, divulga assuntos e notícias relacionados com o trabalho da Assembléia, interpretando perante o povo a missão fundamental do Poder Legislativo.

Na Câmara dos Deputados, o assunto relativo ao assessoramento, de 1946 para cá, mereceu alguma atenção, mas não muita. Quando foi 1º-Secretário o Sr. Munhoz da Rocha, já se havia cogitado da criação de uma Assessoria. Mas a medida não obteve concretização. Na antiga Comissão de Finanças, que, àquela época, englobava as Comissões de Orçamento e de Fiscalização Financeira, ao tempo do Presidente Horácio Láfer, foi feita uma experiência de assessoramento regular. Então, as proposições, antes de serem distribuídas aos relatores, passavam pelas mãos dos funcionários encarregados do assessoramento. E eram instruídas com informações, com pesquisas e com sugestões sobre redação. Os Anais do Congresso registram pronunciamentos favoráveis de alguns Deputados da época a êsse tipo de assessoramento. Eu, particularmente, estou lembrada de alguns: do então Deputado Café Filho referindo-se elogiosamente ao trabalho desenvolvido pelos assessôres. Mas não foi dada estrutura orgânica a êsse assessoramento e o serviço não teve continuidade.

Em 1955, a Resolução nº 27 autorizou "a Mesa da Câmara dos Deputados a contratar com a Fundação Getúlio Vargas, ou outra organização de igual categoria, serviços técnicos de assessoria para suas Comissões". Não tenho conhecimento de que a Mesa se houvesse utilizado alguma vez dessa faculdade.

Mais tarde, alguns Deputados apresentaram projetos de resolução que criavam a assessoria técnica legislativa. Registrei, por exemplo, o Projeto de Resolução nº 3/59, do então Deputado Vasconcelos Torres. Nesse mesmo ano, houve mais dois projetos, dos Deputados Antônio Baby e César Prieto e, posteriormente, foi apresentada uma proposição também semelhante pelo Deputado Paulo Freire. Mas foi somente a Resolução nº 67, de 1962, ao reestruturar os serviços da Secretaria da Casa, que criou a Assessoria Legislativa, órgão integrante dos serviços da Mesa. O art. 15 da Resolução dá a especificação de atribuições dessa Assessoria, e o art. 16 permite a contratação de trabalho técnico-científico, se assim exigir a necessidade do serviço. O contrato de locação de trabalho estabelecerá a tarefa específica de natureza técnica a executar. Essa atribuição é da competência do Presidente. A Assessoria não foi organizada até hoje. Criaram-se dez cargos de Assessor, Símbolo PL-2, isolados, de provimentos efetivos, para cujo preenchimento se exige concurso público de títulos e provas, ao qual somente se poderiam habilitar os portadores de diploma universitário do mais alto grau. O Assessor seria subordinado ao regime de tempo integral. Não foi aberto o concurso. Os cargos estão vagos e a Assessoria não se organizou.

Mas existem outros órgãos de assessoramento técnico e de informação na Câmara. A Secretaria-Geral da Presidência sempre desempenhou função relevante, como, aliás, em tôdas as Casas Legislativas, competindo-lhe assessorar a Mesa na direção dos trabalhos de Plenário e nos atos oficiais da Presidência. Constitui-se das Seções de Atas, de Autógrafos e da Sinopse; esta última, registrando a tramitação de tôdas as proposições na Casa, oferece subsídios valiosos de informação. Em palestras anteriores já foi analisada a Secretaria da Presidência, o trabalho que desenvolve e as publicações que edita.

As Comissões Técnicas têm por suporte a Diretoria de Comissões, com as suas Seções de Comissões Permanentes, Especiais e de Inquérito, sendo que a Comissão de Orçamento conta com os serviços auxiliares de uma Diretoria específica, onde servem funcionários especializados. A atividade desenvolvida pela Diretoria de Orçamento, o atual desempenho dos órgãos auxiliares das Comissões Mistas e o que poderia ser feito pelo Congresso constituiu tema da brilhante palestra aqui proferida pelo Sr. Expedito Quintas. Eximo-me, assim, de voltar ao assunto.

Ganhou a Biblioteca nova sede; aumentou seu acervo, cresceu bastante. Hoje, conforme registra a monografia da Fundação Getúlio Vargas, ela desempenha funções de assessoramento aos parlamentares das Comissões, porque informa a respeito de assuntos de legislação, fornece obras desejadas, já com as páginas de interesse previamente demarcadas, faz pesquisas bibliográficas, obtém, em outras bibliotecas, dados e obras que não possam ser encontrados na Câmara e lança também publicações que todos nós conhecemos. Na Câmara, pode registrar-se também a documentação facilmente identificada pelo assunto.

Tudo isso não supre, a nosso ver, a necessidade de uma assessoria específica, em que pèse a opinião do eminente Ministro Aliomar Bale-

eiro, que talvez tenha encarado o problema de um ponto de vista muito pessoal.

Mas, na verdade, a função de assessoramento vem sendo desempenhada também na Casa, informalmente, e de maneira dispersa, assistemática, por outros funcionários. Há dias ouvimos o depoimento do colega Secretário da Comissão de Economia a êsse respeito. Aquela Comissão pertence uma funcionária altamente competente, professora universitária, que ao órgão vem prestando colaboração técnica importante. Em outras Comissões acredito que ocorra a mesma coisa. Os Membros da Mesa, em geral, dispõem do assessoramento dos chefes de gabinete e auxiliares, em determinadas matérias.

Aqui, abro um parêntesis para falar um pouco da parte administrativa. Como não temos Consultor ou Assessor Jurídico, os encargos que caberiam a um órgão desse tipo são desempenhados, também, de modo disperso, por funcionários. São eles que redigem atos normativos das atividades da Secretaria, editais de licitação, contratos administrativos, dão pareceres em assuntos de administração de pessoal, assessorando, assim, a Diretoria-Geral e a Mesa, em certos casos. Há na Casa funcionários Bacharéis em Direito que vêm dando excelente e constante colaboração à Câmara no setor de assistência jurídica. Mas, nas atribuições dos seus cargos, não se insere esta função. Vários colegas nossos foram recrutados pela Assessoria Técnica do Estado de São Paulo e pelo IPERB, justamente para se incumbirem da prestação de assessoramento do tipo chamado "elaborativo". Esperamos que essa situação seja considerada, por quem de direito, à ocasião da reestruturação dos serviços administrativos e no equacionamento definitivo desse problema de assessoria.

Mais recentemente — todos nós sabemos — a Mesa apresentou, em 68, o Projeto de Resolução nº 80, calcado no trabalho elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, especialmente contratada para estudar a organização administrativa da Câmara. Esse projeto não chegou ainda a ser submetido à apreciação do Plenário. Por êle a Diretoria da Biblioteca foi transformada em Departamento de Informações de Biblioteca, englobando a Assessoria Parlamentar. A Assessoria Parlamentar competiria prestar, quando solicitada, assessoramento técnico às Comissões e aos Deputados, elaborando estudos, pareceres e anteprojetos e ainda manter cadastro das pessoas físicas ou jurídicas credenciadas a prestar assessoramento especializado à Câmara.

O projeto criou também uma Assessoria Técnica para assuntos administrativos junto à Diretoria-Geral e uma Consultoria Jurídica para auxiliar a Mesa e outros órgãos da Câmara em assuntos de natureza jurídica, representar a Câmara em juízo etc. No tocante à Assessoria Parlamentar, inspirou-se, ao que parece, no modelo norte-americano. Mas há muitos estudiosos do assunto que discordam da vinculação proposta, afirmando que uma assessoria técnica deve estar livre de subordinação a escalões intermediários. Deve estar sujeita apenas à Mesa Diretora. Fazendo abstração dessa parte, que não é a mais relevante, parece-me que a solução proposta está dentro de um critério aceitável, instituindo

assessoramento através de um órgão permanente e não através apenas de elementos convocados especialmente para o exame de cada proposição relevante, como queria o ex-Presidente Bilac Pinto.

Dispõe o referido projeto:

“Art. 69 — A Assessoria Parlamentar compete prestar, quando solicitada, assessoramento técnico às Comissões e aos Deputados, elaborando estudos, pareceres, relatórios e anteprojetos. **Parágrafo único —** Compete ainda à Assessoria Parlamentar manter cadastro de pessoas físicas e jurídicas credenciadas para prestar assessoramento especializado à Câmara dos Deputados, naquelas matérias não incluídas nas áreas específicas de atuação dos membros da Assessoria.”

A tendência dominante nos vários parlamentos do mundo é justamente para a formação de assessorias destinadas a funcionar como elemento de seleção das informações advindas de fora, como elemento de depuração do processo legislativo e como elemento de informação própria, de informação por assim dizer auto-suficiente do Poder Legislativo. O papel a ser desempenhado pela Assessoria assume, pois, diversos aspectos, de acordo com as várias fases do processo legislativo. Na fase pré-legislativa, levantamento de dados que interessam a assuntos sobre a legislação pertinente, existentes no próprio órgão legislativo, anteprojetos, projetos anteriormente apresentados sobre o assunto, coleta de opiniões técnicas e doutrinárias, análise das reivindicações de grupos de pressão que atuem porventura junto ao legislador e consulta à jurisprudência etc. Na fase legislativa propriamente dita, cabe especial atenção à formação material das proposições.

Nesse ponto, devemos lembrar-nos das advertências de Bielsa, renomado autor do livro **“Derecho Constitucional”**: “Em primeiro lugar, é necessário determinar se realmente se justifica uma nova lei ou uma mera reforma. A veleidade nessa matéria é muito prejudicial. Os princípios de Direito devem dominar na legislação, e os princípios novos devem estar em harmonia com os que regem cada ramo do direito positivo. A continuidade e a unidade são qualidades principais de todo sistema legislativo”. Também Victor Nunes Leal, em “Problemas de Técnica Legislativa”, salienta que a elaboração da lei reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos; as conseqüências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares e quase sempre só de modo indireto atingem o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis.

O legislador deve, tanto quanto possível, redigir as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a harmonia interna de suas disposições, mas também a sua colocação harmônica no conjunto das leis vigentes. Quanto mais sistemáticas forem as leis, tanto mais fiel à lei será o trabalho de jurisprudência e da doutrina, que se assenta na lei, mas obedece, por imposição da inteligência lógica, a planos sistemáticos. As fontes de informação do legislador devem ser fidedignas. Ao redigir uma lei, o legislador não pode prescindir da observação real

da vida; é preciso também que ela não seja excessivamente severa, nem inócua.

Muitos julgam aconselhável que a incumbência da redação das leis seja dada a juristas. Mas é inegável que a participação de técnicos não juristas é imprescindível, em muitos casos. A lei regula, em escala cada vez maior, relações de conteúdo técnico, cujo conhecimento escapa ao jurista. Saúde pública, educação, indústria, comércio, transportes etc., cada um dos setores que a lei vai progressivamente invadindo, reclama a colaboração legislativa de elementos estranhos aos meios jurídicos.

Há outras regras de técnica legislativa — a lei precisa ser concisa, clara, simples, escrita no estilo direto — que devem ser observadas pelo assessor. Deve ele atentar para a conveniente dosagem da linguagem técnica com a linguagem comum, evitando as inovações terminológicas (a não ser quando insubstituíveis), bem como as expressões ambíguas.

Na fase legislativa propriamente dita, caberá ao assessor apurar as exigências formais (prescritas nos Regimentos Internos das Casas do Congresso) e mesmo alguns requisitos de mérito. Exame de primordial importância será o da competência da iniciativa e o da constitucionalidade da proposição.

Finalmente, na fase pós-legislativa, o assessor se incumbirá do acompanhamento da execução da lei, podendo propor a correção de diplomas que, na prática, já não se revelem eficazes e verificará se, efetivamente, o Poder Executivo se está desincumbindo de suas atribuições sem ultrapassar os limites de sua competência, que agora são bem mais amplos.

O recrutamento de assessôres também constitui problema sério. Diz o Professor Benedito Silva que os assessôres podem ser divididos em: amigos de confiança, técnicos, pragmáticos, oniscientes e farejadores de sol nascente (assim chamados os que desejam fazer carreira política à custa das pessoas a quem servem) . . .

Evidente que como assessôres só interessam os especialistas, quer os de ação horizontal, que possuam cultura geral e visão ampla dos problemas, quer os de ação vertical, eminentemente técnicos em determinado assunto.

Do assessor há de ser exigido também espírito público, atenção e discrição; capacidade para expor, debater e escrever sem exaltação, mas com firmeza.

Luciano Mesquita, com seu “saber de experiências feito” nesse campo, pois exerceu por vários anos a função de Assessor Legislativo no Senado, afirma, na monografia já citada, que a função de assessorar requer justamente a acumulação de experiência e cultura. Explica: “Propositadamente colocamos o termo experiência à frente de cultura, não sugerindo que esta venha em segundo lugar, ou seja secundária para quem desempenha funções de assessoramento, mas para sublinhar que a cultura, no caso, deve ser mais instrumento de trabalho, de ofício, que expressão da personalidade geral.” No seu entender, o “assessor é um

preparador dos assuntos em debate, um analista de dados e fatos, um intérprete frio, e não obstante tão interessado nos problemas que lhe são submetidos, como os que mais o sejam, mas à maneira dos artesãos. O assessor há de ser um oficial de ofício cuja visão não padeça nem de parcialidade dos especialistas cem por cento (os técnicos na expressão restrita do termo), nem da paixão que sempre nutre o espírito político, o do homem de Estado, aquele que visa os problemas de seu país a serviço de causas ou de diretivas, a bem dizer superlativas.”

Do exposto se conclui que, servindo-se de uma assessoria de bom nível cultural e formação independente, encarregando os técnicos da tarefa de aperfeiçoar os instrumentos, mas reservando aos políticos melhorar as intenções, o Congresso poderá agir como legítimo representante da vontade popular, efetivamente convertido em órgão opinativo, deliberativo e controlador.

O último ponto da palestra é ligado à reforma legislativa de que tanto se fala no momento. O Presidente Pereira Lopes, no discurso de posse já referido e em reiteradas manifestações posteriores, inclusive em entrevista hoje publicada nos jornais, propõe-se a lutar pela modernização e reaparelhamento da Câmara, quer no aspecto institucional, quer no aspecto funcional. Pretende estabelecer o contraditório técnico na instrução dos assuntos legislativos, promover o recrutamento de equipes especializadas de assessôres, para a fundamentação dos debates e decisões das Comissões Técnicas. “A função de assessor, na espécie — para S. Exa. —, será levantar dados, ordená-los, criticá-los e concluir oferecendo alternativas adequadas à finalidade da proposição em debate”. Propõe-se a credenciar, em nível técnico e em caráter exclusivamente documental, informativo e instrutivo, representantes dos legítimos interesses e que teriam acesso e voz nas Comissões Técnicas. Seria a instituição do **lobby**. A criação de um Centro de Processamento de Dados e da Comissão de Ciência e Tecnologia são outros pontos altos de seu programa.

Como primeiro passo objetivo, o Presidente, considerando imprescindíveis o reaparelhamento e a modernização dos órgãos e métodos de trabalhos da Câmara dos Deputados, bem como sua compatibilização com uma atividade capaz de dotar o Poder Legislativo das condições necessárias à realização de suas atribuições constitucionais, criou um Grupo de Trabalho, integrado por onze Deputados, através de Ato publicado no **Diário do Congresso** do dia 12 de maio corrente. O Grupo está funcionando sob a Presidência do Deputado Geraldo Guedes, que, há longo tempo, vem se dedicando ao problema da reforma da Câmara e já presidia outro grupo semelhante, constituído na Legislatura passada.

No discurso que pronunciou o Deputado Geraldo Guedes, a 13 de abril próximo passado, antes, portanto, da constituição deste novo Grupo, expôs suas conclusões pessoais sobre a reforma. Essas conclusões, na parte relativa à elaboração legislativa, fazem referência à criação de uma Comissão de Assuntos Preliminares, composta de três representantes, com a função de examinar forma e conteúdo de todas as proposições apresentadas, para controle e triagem.

Quanto à assessoria, o Deputado Geraldo Guedes diz que preferiria fôsse firmado um convênio com o IPERB, Instituto de Estudos da Realidade Brasileira, que é uma sociedade civil de assessoria, principalmente parlamentar. "Mas, se isto não fôr possível — diz S. Exa. — que, pelo menos, se transformasse aquêle elenco de atividades dispersas, existentes na Casa e a que já nos referimos, em sistema de ação conjugada, seguindo uma linha hierárquica de pesquisas, de estudos, de classificação, de informação e de distribuição da matéria!" Essa hipótese parece ser a melhor, a mais acertada.

Propugna ainda o Deputado pela colaboração da classe estudantil ao Parlamento, através de *bureaux* constituídos de alunos, professôres e parlamentares. Propõe a instalação, no Palácio Tiradentes, de um Núcleo de Processamento de Dados, para recolhimento de informações. Agora, certamente, essas idéias serão debatidas no referido Grupo de Trabalho. Êste, ao que consta, já teria aprovado, como primeiro passo, a bem elaborada proposição do Deputado Henrique Turner — Projeto de Lei Complementar nº 68/70 —, (*) que dispõe sôbre o processo legislativo, as normas técnicas para numeração, alteração, redação e contrôle das leis, e dá outras providências. O Deputado Henrique Turner diz que tôdas as atenções se concentram, quando se fala na reforma do Legislativo, no binômio estrutura-funcionamento, marginalizando o aspecto nuclear relacionado com o produto da função legislativa, ou seja, a lei. E o seu projeto visa a estabelecer, assim, regras de técnica legislativa, inclusive sôbre conteúdo e alteração das leis e a sua apresentação formal. Algumas dessas regras são bem interessantes, como a que proíbe essa cláusula tão usada: "revoguem-se as disposições em contrário." Diz êle que o legislador, quando quer revogar qualquer norma legal, deve saber exatamente quais as disposições que está revogando e citá-las expressamente, porque isto viria facilitar enormemente o trabalho de todos quantos se vêem a braços com a interpretação e a aplicação das leis. Propõe também que seja feita a consolidação de leis e decretos de conteúdo normativo, que constituem hoje imensa floresta, com mais de 5.600 leis e 60 mil decretos. Proposição semelhante já foi aprovada, em São Paulo, onde foi consolidada a legislação estadual. Acho que seria conveniente a sua aprovação também na órbita federal.

Creio, finalmente, que os problemas relativos ao assessoramento parlamentar estão delineados e as soluções diversas apresentadas. Resta a escolha por quem de direito da que fôr mais conveniente aos interesses do Poder Legislativo.

(*) Vide "Revista de Informação Legislativa" n.º 30, pág. 149 — "Multiplicação das Leis."