

O PROCESSO LEGISLATIVO E A NECESSIDADE DE INFORMAÇÃO

EDILENICE PASSOS

Mestre em Biblioteconomia e Documentação
Senado Federal - Consultoria Legislativa

Resumo: Descreve o processo legislativo brasileiro e identifica o papel da Consultoria Legislativa e suas necessidades de informação e as principais fontes usadas para supri-las.

Palavras-chave: Processo legislativo, Brasil; Consultoria Legislativa; Poder Legislativo; Senado Federal; Fontes de informação.

Abstract: This article describes the Brazilian legislative process and identifies the role of the Consultoria Legislativa together with its information needs and the main sources used to satisfy these needs.

Key words: Legislative Process, Brazil; Consultancy Staff, Brazil; Federal Senate, Brazil; Information sources.

O SISTEMA LEGISLATIVO BRASILEIRO

O sistema legislativo federal é bicameral, composto pelo Senado Federal (www.senado.gov.br) (Câmara Alta) e pela Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) (Câmara Baixa ou Câmara Federal) e auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (www.tcu.gov.br) (TCU). Quando reunidos, formam o Congresso Nacional (CN), que é presidido pelo Presidente do Senado Federal. Os demais cargos da Mesa do CN são exercidos alternadamente pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

A função da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) é representativa do povo, com o sistema eletivo proporcional à base populacional, sendo um mínimo de oito e o máximo de setenta deputados por unidade da Federação. Sua composição atual é de quinhentos e treze deputados, com suplência decorrente da legenda do partido. Os deputados têm mandato de quatro anos.

As condições de elegibilidade, além dos requisitos comuns exigidos para o Presidente da República, são a idade mínima de 21 anos e nacionalidade brasileira. Contudo, o cargo de Presidente da Câmara deverá ser preenchido, exclusivamente, por brasileiro nato, para um mandato de dois anos, sem reeleição na mesma legislatura.

A função do Senado Federal (www.senado.gov.br) é representativa dos 26 (vinte e seis) Estados e do Distrito Federal, com o sistema eletivo baseado no princípio majoritário. São eleitos três senadores com dois suplentes cada, por representação. A cada quatro anos, os Estados e o Distrito Federal elegem, alternadamente, um e dois senadores, totalizando 81 representantes na Casa. Os Senadores têm mandato de oito anos com reeleição ilimitada. As condições de elegibilidade, além dos requisitos comuns exigidos para o Presidente da República, são a idade mínima de 35 anos e nacionalidade brasileira. Contudo, o cargo de Presidente do Senado Federal, deverá ser preenchido, exclusivamente, por brasileiro nato, para um mandato de dois anos, sem reeleição na mesma legislatura.

Federal - Congresso Nacional (Senado Federal e Câmara dos Deputados);
Estadual - Assembléia Legislativa (Deputados Estaduais);
Distrital - Câmara Legislativa (Deputados Distritais);
Municipal - Câmara Municipal (Vereadores).

O PROCESSO LEGISLATIVO

A elaboração da lei consiste num processo relativamente complexo e bastante trabalhoso a que se submeterá cada proposição legislativa, até vir a se transformar em um normativo legal.

O processo de elaboração da lei passa por sete fases seqüenciais:

- a) iniciativa;
- b) discussão;
- c) votação;
- d) aprovação;
- e) sanção ou veto;
- f) promulgação;
- g) publicação.

O processo legislativo iniciar-se-á com um projeto de lei, em uma das Casas - Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br) ou Senado Federal

(www.senado.gov.br) - denominando-se esta de Casa iniciadora. As proposições provenientes do Presidente da República, de cidadãos, do Supremo Tribunal Federal (www.stf.gov.br), dos Tribunais Superiores, de deputado ou de Procurador Geral da República (<http://www.pgr.mpf.gov.br/>) se iniciam pela Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br). As de iniciativa de senador ou de Assembléia Legislativa começam a tramitar pelo Senado Federal. Dentro da Casa iniciadora, o projeto de lei passará por uma análise técnica, material e formal, que será feita pelas correspondentes comissões da Casa. A Câmara dos Deputados possui 16 comissões permanentes e o Senado, sete. Havendo aprovação pelas competentes comissões da Casa, será o projeto de lei encaminhado a plenário, para sua votação. Após a votação, se rejeitado, será arquivado; se aprovado será encaminhado à Casa revisora.

A casa revisora será, evidentemente, a casa que não deu início ao projeto de lei. Se for por ela rejeitado, será arquivado, se houver emendas, será devolvido à casa iniciadora para apreciação; quando aprovado, dependendo do projeto tratado, encaminhado ao Presidente da República para sanção ou veto.

Recebido o projeto de lei, o Presidente da República poderá sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente - desde que seja na íntegra do artigo, inciso, parágrafo ou alínea. Não é permitido o veto de palavras soltas. Tal veto haverá de ocorrer, obrigatoriamente, no prazo de 15 dias, expressamente motivado por inconstitucionalidade ou prejudicialidade ao interesse público, critério este inteiramente subjetivo. Acrescente-se que o veto não constitui decisão absoluta, podendo ser derrubado pelos membros do Congresso Nacional, que terão até 30 dias, a partir do recebimento, para sua análise. Derrubado o veto, o projeto será encaminhado ao Presidente da República, para promulgação.

A promulgação, embora de competência do Presidente da República, poderá na sua recusa, ser promovida pelo Presidente do Senado Federal. Recusando este a fazê-la, competirá ao Vice-Presidente do Senado promulgar a lei, possibilitando sua publicação, condição indispensável à produção de seus efeitos. O prazo de promulgação, conferido ao Presidente da República e ao Presidente do Senado, é de quarenta e oito horas.

Consoante o disposto pelo artigo 59 da Constituição Federal, o processo legislativo compreende a elaboração dos seguintes atos legislativos:

- a) Constituição (supremacia).
- b) emendas à Constituição.

- c) leis complementares à Constituição (federalis ou estaduais ou distritais ou municipais);
- d) leis ordinárias (federalis ou estaduais ou distritais ou municipais).
- e) leis delegadas (federalis);
- f) medidas provisórias;
- g) decretos legislativos;
- h) resoluções.

Os atos legislativos supracitados, na ordem que se encontram descritos, estabelecem o **princípio hierárquico**, à exceção das medidas provisórias, porque constam somente do processo legislativo.

Emendas à Constituição consistem nas reformas do próprio texto constitucional, de grande ou pequeno alcance, promovendo-lhe adições, supressões ou mesmo modificações. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta de no mínimo 1/3 dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; do Presidente da República ou de mais da metade das Assembléias Legislativas. Essa espécie haverá de respeitar as cláusulas pétreas —Federalismo; voto: direto, secreto, universal e periódico; direitos e garantias individuais e separação dos poderes—. Sua aprovação exige dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional, com maioria de 3/5 para aprovação. Ressalte-se que a Emenda Constitucional não depende de sanção do Presidente da República, por ser de competência do Congresso Nacional.

Leis Complementares à Constituição são atos legislativos admissíveis somente nos casos em que a própria Constituição expressamente autorize. Diferem das emendas à Constituição porque não passam a integrar o texto da Constituição como aquelas fazem, nem exigem quorum para aprovação tão rígido, bastando os votos da maioria absoluta dos membros de cada Casa.

A lei complementar à Constituição é uma lei em separado, como o próprio nome indica, complementando-a, sem interferir no texto constitucional. Propicia, isto sim, um complemento em apartado, particularizando e detalhando a matéria que a Constituição abordou genericamente.

A sua aprovação se dará em dois turnos em cada casa do Congresso Nacional, com o voto da maioria absoluta. Depende de aprovação do Presidente da República.

Leis Ordinárias são as leis comuns, na verdadeira acepção da palavra. São as leis oriundas do Poder Legislativo, no exercício de sua função primordial de legislar. Versam sobre todos os assuntos, salvo os que serão objetos específicos de lei complementar. A sua aprovação se dará em um turno em

cada Casa do Congresso Nacional, por maioria simples. Submetem-se à sanção presidencial.

Medida Provisória é um ato legislativo *sui generis*. Editada pelo Presidente da República, mediante os pressupostos de relevância e urgência, em caráter temporário, com força de lei, deverá ser necessariamente encaminhada ao Congresso Nacional, sujeitando-se a todo o processo legislativo, na forma exigida para as leis ordinárias. Após a análise pelo Congresso Nacional, será convertida em lei ordinária se aprovada. Caso seja rejeitada, tácita ou expressamente, perde todos os seus efeitos - *ex tunc*, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.

Leis Delegadas são aquelas que emanam de um dos Poderes mediante a delegação da competência feita por outro Poder. O segundo desses Poderes (delegado) normalmente não teria competência para elaborar a lei, mas veio a adquiri-la em virtude da delegação feita pelo primeiro (delegante).

Segundo dispõe expressamente o artigo 68 da Constituição Federal, as leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, o qual deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. No parágrafo primeiro desse mesmo artigo estão expressos os atos de competência exclusiva ou privativa que não admitem delegações a outro Poder.

Decretos Legislativos são atos cuja competência é de total exclusividade do Congresso Nacional, independentes de sanção do Presidente da República, tendo por finalidade básica a aprovação dos atos do Chefe da Nação pelo próprio Congresso. A sua provação se dá por maioria simples.

Resoluções são atos vinculados à atividade privativa do Congresso Nacional, também independentes da sanção do Presidente da República, tendo por base finalidades específicas. Sua aprovação se dará por maioria simples. Existem algumas resoluções, que apesar de não fazerem parte do processo legislativo, têm força de lei: a resolução que institui o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e as resoluções baixadas pelo Tribunal Superior Eleitoral com a finalidade de garantir a execução fiel da legislação eleitoral.

TIPOS DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

As proposições legislativas podem ser:

- Proposta de emenda à Constituição;
- Projetos: Por sua vez, os projetos compreendem:

- **projeto de lei**, referente a matéria da competência do Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República (Const., art. 48);
 - **projeto de decreto legislativo**, referente a matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional (Const., art. 49);
 - **projeto de resolução** sobre matéria da competência privativa do Senado (Const., art. 52).
- Requerimentos: Os requerimentos podem ser orais ou escritos. Versam, entre outros assuntos, sobre: requerimento de informação a Ministro de Estado ou a qualquer titular de órgão diretamente subordinado à Presidência da República, requerimento de licença, de publicação de informações oficiais no *Diário do Senado Federal*; de esclarecimentos sobre atos da administração interna do Senado; de retirada de indicação ou requerimento; de reconstituição de proposição; de prorrogação do tempo da sessão; de homenagem de pesar, inclusive levantamento da sessão.
- Indicações: Indicação corresponde a sugestão de Senador ou comissão para que o assunto, nela focalizado, seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da Casa, com a finalidade do seu esclarecimento ou formulação de proposição legislativa. A indicação não será discutida nem votada pelo Senado. A deliberação tomará por base a conclusão do parecer da comissão.
- Pareceres: Constitui proposição o parecer que deva ser discutido e votado pelo Plenário, quando não concluir pela apresentação de projeto, requerimento ou emenda.
- Emendas.

PUBLICAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Toda proposição apresentada ao Senado é publicada no *Diário do Senado Federal* (DSF ou DCNII —na denominação anterior), e as apresentadas à Câmara dos Deputados são publicadas no *Diário da Câmara* (DCD ou DCNI— na denominação anterior), na íntegra, acompanhadas, quando for o caso, da justificação e da legislação citada. São também publicadas em avulsos, para distribuição aos parlamentares e comissões.

Toda proposição apresentada no Congresso é publicada no *Diário do Congresso Nacional* (DCN).

ACESSO AOS DOCUMENTOS PRODUZIDOS DURANTE O PROCESSO LEGISLATIVO

As informações referentes ao processo legislativo podem ser acessadas pelos *websites* do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br>) e da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.gov.br>).

O PAPEL DA CONSULTORIA LEGISLATIVA

O papel desempenhado pela Consultoria Legislativa, processo legislativo, é vital para o desenvolvimento das ações dos Senhores Senadores e a tramitação das matérias de acordo com Regimento Interno da Casa.

Suas atribuições estão previstas na Resolução n.º 9, de 1997, que alterou o Regulamento Administrativo do Senado Federal e consistem basicamente em prestar consultoria e assessoramento à Mesa Diretora, às Comissões e aos Senadores no desempenho de suas funções; preparação de minutas de proposições legislativas (projeto de lei, proposta de emenda constitucional, requerimentos, indicações, pareceres e emendas) e de pronunciamentos.

Os consultores legislativos são altamente qualificados e estão distribuídos em 32 áreas de especialização.

O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DO SENADO FEDERAL

O órgão responsável por planejar, supervisionar e coordenar as atividades vinculadas ao sistema de informação e documentação do Senado Federal é a Secretaria de Documentação e Informação, que é composta pela Secretaria de Documentação e Informação que é composta por: Subsecretaria de Arquivo, Subsecretaria de Biblioteca, Subsecretaria de Informações, Serviço de Museu, Serviço de Tradução e Interpretação.

De certa forma, as atividades da informação estão descentralizadas entre as três subsecretarias anteriormente citadas.

A Subsecretaria de Arquivo guarda e conserva documentos correntes e históricos. Entre suas funções está a organização, a cada início de legislatura, do repertório biográfico dos senadores.

A Subsecretaria de Biblioteca lida com as informações bibliográficas publicadas em livros, periódicos, jornais e materiais especiais (CD-Rom, mapas, microfílmes, *slides*, entre outros).

E a Subsecretaria de Informações cuida da legislação. Tem sob sua guarda diários oficiais e é responsável pela manutenção da base de dados NJUR, que contém normas jurídicas brasileiras.

Além desses órgãos, existem outros dentro do Senado Federal e da Câmara dos Deputados que produzem e tratam a informação, como por exemplo, a Secretaria-Geral da Mesa e as comissões.

O SERVIÇO DE APOIO TÉCNICO DA CONSULTORIA LEGISLATIVA

O fornecimento de informações necessárias à elaboração de trabalhos pelos Consultores Legislativos é de competência do Serviço de Apoio Técnico (SEATCN). Sua criação é explicada pela descentralização dos órgãos que lidam com a informação dentro do Senado. Uma mesma pesquisa pode envolver livros/periódicos, legislação nacional e estrangeira e jurisprudência. O Serviço de Apoio Técnico é o elo que une cada elemento nessa cadeia de informações.

Habitualmente, o SEATCN atende a solicitações de seis tipos de informação: jurídica, legislativa, econômica, estatística, bibliográfica e biográfica.

A quantidade de solicitações recebidas dos consultores e o explosivo número de informações disponíveis nos mais diversos suportes conduzem a realização do trabalho utilizando os modernos conceitos de cooperação e compartilhamento de informações e recursos.

Dessa forma, o trabalho de pesquisa é desenvolvido com a utilização dos serviços e produtos oferecidos por outros órgãos da Casa, sendo que o maior número de solicitações são dirigidas às Subsecretarias de Informações, de Arquivo, de Biblioteca e às Comissões. Sem esquecer a valiosa colaboração de órgãos externos à Casa que sempre disponibilizaram as informações por eles produzidas.

A natureza do trabalho da Consultoria Legislativa requer sempre informações atualizadas, nem sempre disponíveis nos meios tradicionais. Nesse sentido, os sistemas tecnológicos modernos vêm proporcionando facilidades cada vez maiores de acesso à informação. Nessa área, os maiores exemplos são as bases de dados — quer sejam as residentes no Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (PRODASEN) ou as externas— o correio eletrônico e a Internet.

A utilização dos recursos informacionais disponibilizados pela Internet tem crescido vertiginosamente, mormente no que diz respeito à legislação

estrangeira. No passado, contamos com o integral apoio das embaixadas - especialmente as embaixadas americana, francesa, britânica e alemã - no fornecimento de cópias de normas jurídicas de seus países. Entretanto, havia um longo período de espera, devido à necessidade de requerer o material no país de origem. Com o uso da Internet esse aspecto foi sanado, e podemos assim atender com maior rapidez os pedidos formulados pelos Consultores.

FONTES DE INFORMAÇÃO UTILIZADAS PELA CONSULTORIA LEGISLATIVA

A pesquisa para o levantamento de normas jurídicas federais inicia-se com a consulta à base de dados NJUR, gerenciada pela Subsecretaria de Informações, para a localização da data de publicação e normas relacionadas que estabelecem alterações ou revogação (parcial ou integral).

Para a localização do texto integral é possível consultar a publicação *LEX: Legislação federal e marginália*, o *website* do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br>) ou da Presidência da República (<http://www.planalto.gov.br>).

As normas jurídicas distritais e estaduais podem ser encontradas nos *websites* de cada estado e do Distrito Federal. No *site* do Senado Federal (<http://www.senado.gov.br>) há um link que permite o acesso às páginas das Assembléias Legislativas e Câmaras Municipais.

A Internet é a principal fonte de pesquisa para a localização da legislação estrangeira.

Quanto às informações legislativas, a base de dados MATE é a principal fonte de consulta. Esta base de dados controla a tramitação das proposições legislativas. A partir de 1997, os textos das proposições ou qualquer outro documento gerado dentro do processo legislativo pode ser encontrado nos *websites* das duas Casas legislativas federais. Aqueles documentos anteriores a 1997 devem ser procurados nos arquivos das duas Casas.

As informações bibliográficas podem ser localizadas utilizando-se o *website* do Senado Federal. Acessando o *link* «livros e documentos» é possível pesquisar no acervo das 15 bibliotecas que formam a rede gerenciada pelo Senado Federal. As bibliotecas que compõem a rede são especializadas em Direito, Ciência Política e Ciências Sociais. E, naturalmente, a Internet é utilizada para a busca em periódicos eletrônicos.

Os pedidos de informação biográfica correspondem a menos de 1% dos pedidos recebidos pelo Serviço de Apoio Técnico da Consultoria Legislativa.

As fontes utilizadas podem ser obras de referências, as bases de dados BSEN (biografias dos senadores) e BDEP (biografias dos deputados federais) e a Internet.

A informação estatística é a que apresenta maiores dificuldades para a sua localização por ser produzida por inúmeras fontes e muitas vezes não ser publicada. As maiores fontes de pesquisa são as publicações e a página na Internet do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os órgãos do Poder Executivo, organizações não-governamentais, universidades também são acionados durante a busca desse tipo de informação.

CONCLUSÃO

O apoio ao trabalho dos senadores é exercido pela Consultoria Legislativa do Senado Federal que por sua vez utiliza o Serviço de Apoio Técnico para encontrar informação mais adequada em curto espaço de tempo.

Os profissionais que realizam as pesquisas precisam julgar as diversas fontes de informação e selecionar a mais adequada, sem menosprezar ou supervalorizar nenhuma fonte de informação.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de: *Prática do Processo Legislativo: jogo parlamentar, fluxos de poder e idéias no Congresso, exemplos e momentos comentados*. São Paulo: Atlas, 2001. 403 p. il.
- BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno*: Resolução n. 93, de 1970: texto editado em conformidade com a resolução n. 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes das resoluções posteriores, até 1998. Brasília: Senado Federal, 1999. 2 v.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/92 a 32/2001 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n.ºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001. 405 p.