

Assessoria Legislativa: Organização e Funcionamento

Prof. CHAGAS MELO

EMBORA o Poder Executivo tenha recuperado muitas das atribuições que por uma errônea interpretação das idéias democráticas tinham sido absorvidas pelo Legislativo, êste ainda representa papel importante na tarefa de traçar planos de administração, aceitando, negando ou alterando as medidas administrativas e econômico-financeiras solicitadas pelo Govêrno.

Os fins do Estado Moderno são múltiplos, e hoje êle tudo pode e tudo faz, substituindô a iniciativa privada em setores básicos da economia privada, ou suprimindo e estimulando essa iniciativa quando ela não corresponde aos anseios da coletividade.

Examinando as Mensagens do Poder Executivo, ou formulando projetos dentro de sua competência, o Parlamento estuda através de seus componentes, Deputados e Senadores, os mais variados assuntos.

Dentre as matérias de competência da União a que se refere o artigo 5º da Constituição Federal, destacaremos as mais importantes, para mostrar a variedade de assuntos que o Legislativo é obrigado a estudar e a legislar:

- a) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, aeronáutico e do trabalho;
- b) normas gerais de direito financeiro;
- c) seguro e previdência social;
- d) defesa e proteção da saúde;
- e) regime penitenciário;
- f) produção e consumo;
- g) diretrizes e bases da educação;
- h) registros públicos;
- i) juntas comerciais ;
- j) organização, instrução utilização das Polícias militares e condições gerais de sua utilização pelo Govêrno Federal, nos casos de mobilização ou de guerra;

- k) desapropriação;
- l) requisições civis e militares em tempo de guerra;
- m) regime dos portos e da navegação de cabotagem;
- n) tráfego interestadual;
- o) câmbio, comércio exterior e interestadual;
- p) riquezas do subsolo, mineração, águas, energia elétrica, florestas e caça e pesca;
- q) emigração e imigração;
- r) condições de capacidade para o exercício das profissões técnico-científicas e liberais;
- s) uso dos símbolos nacionais; e
- t) incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.

Nestas condições o Poder Legislativo não é somente uma casa política.

Os Deputados e demais legisladores são obrigados a opinar sobre todos os assuntos acima mencionados.

Como o mandato legislativo não comporta, obrigatoriamente, nenhuma especialização, podendo ser eleitos todos os brasileiros que preencham as condições estabelecidas na Constituição Federal e na Lei Eleitoral, não é possível legislar com conhecimento de causa e dos complexos problemas nacionais, sem o auxílio de especialistas.

Como salienta o Assessor Legislativo do Senado, ANSELMO MACIEIRA "qualquer projeto de lei encerra um aspecto técnico específico, mas, esse aspecto técnico será apenas um breve segmento dentro da medida do próprio assunto. O painel de fundo e a base sobre os quais se desenvolvem e se assentam os dispositivos de uma lei são sempre tessituras em cuja composição entra uma conceituação em termos sociológicos, visível ou invisível, dos problemas. Isso implica em dizer, primeiro, que o parlamentar deveria possuir uma larga e sólida cultura geral, além da — eventual cultura especializada — (são muito comuns os casos em que ele, o parlamentar, não possui nem uma nem outra), e segundo, que soubesse manejar com um satisfatório desembaraço certos conceitos correntes de Direito Público, de Economia, Sociologia, Ciência Política e Ciência da Administração. E, ainda mais, que dominasse como um verdadeiro "Expert" todos os segredos, tôdas as sutilezas da tecnologia legislativa, achando sempre o revestimento formal adequado para cada iniciativa cuja conveniência pareça impor-se pela força do interesse público.

Ora, convenhamos que isso não será fácil conseguir-se, a não ser que os mandatos legislativos fôsem longos e comportassem uma completa especialização preliminar de seus desempenhantes. Mas, a tendência é precisamente para o sentido contrá-

rio. Os mandatos legislativos são cada vez mais curtos porque está no próprio espírito da democracia encurtá-los”.

“Estando as coisas nesse pé, é oportuno lembrar como saem os legisladores das situações embaraçosas a que são levados freqüentemente. De duas maneiras. Ou pela improvisação, pela demagogia de gabinete (a nosso ver, muito mais perniciosa ao interesse público do que a outra demagogia a clássica), ou pelo expediente de recorrer em caráter mais ou menos reservado, a determinados secretários, ou a algumas fontes de informações.

Esse apêlo é em caráter mais ou menos reservado, repetimos, pelo fato mesmo de não haver ainda entre muitos parlamentares a necessária compreensão para a circunstância de serem eles próprios os caracterizadores de tal iniciativa que tem um sentido indiscutível de legitimidade e honestidade. Ainda prevalece em países como o Brasil, continuamos, a errônea idéia de que do momento em que os parlamentares admitem colaboradores diretos no seu trabalho, estarão abdicando parcela substancial de suas prerrogativas, alienando mesmo uma fração da respectiva esfera de competência, decorrente do mandato em cujo exercício se encontram.

Ora, nada disso se dá. E não se dá porque não é o técnico que comanda o parlamentar, mas, é o parlamentar que solicita o trabalho do técnico e que utiliza o resultado desse trabalho, com o fim exato de atingir em nível de segurança maior suas próprias metas de ação política na situação hipotética que configuramos.

Não saíamos, porém, da linha central de nossas considerações. Em alguns países cujos povos se definem pelo senso prático com que se comportam em todos os terrenos, não tardou a surgir a idéia de incorporar o auxiliar qualificado do representante à própria máquina infra-estrutural dos Parlamentos. Surgiu então o Assessor Parlamentar. E sempre que dois ou mais assessôres trabalham dentro de um setor revestido de determinadas características de fundo e de forma inserido entre os demais serviços auxiliares da respectiva câmara — deixa de haver assessôres, para haver Assessoria.

Assessoria vem a ser, assim, aquilo que poderíamos chamar o órgão caracterizador do estágio mais avançado já conhecido no processo de aperfeiçoamento — nos rumos da técnica progressiva — que vem marcando a evolução estrutural interna do Poder Legislativo, em diversos países do mundo ocidental”. “A elaboração legislativa e o assessor” Revista do Serviço Público — Março de 1961.

Como deve ser constituída uma Assessoria Legislativa? Dentro da organização administrativa das Secretarias dos organismos

administrativas, a Assessoria deve dispor de autonomia, livre da burocracia. Não seria um órgão opinativo que tiraria a competência e a autoridade dos Deputados. Não substituiria a ação do parlamentar e sim a completaria.

A criação de uma Assessoria Técnica representa, principalmente no momento político atual do Brasil um problema básico de organização e reorganização das casas legislativas. A obtenção do máximo rendimento possível dos órgãos legisladores, depende da maneira como fôr resolvido êsse problema.

A Assessoria Legislativa teria por finalidade prestar assistência técnica à Mesa, às Comissões, aos legisladores e aos órgãos da Secretaria das casas legislativas, competindo-lhe:

a) estudar, de modo geral a atividade legislativa, com o fim de esclarecer os órgãos técnicos da casa sôbre as matérias em curso;

b) estudar de modo especial os projetos submetidos às Comissões, a fim de sôbre êles prestar aos respectivos relatores e demais componentes dêsses órgãos a cooperação de que necessitarem;

c) proceder, por iniciativa própria, ou mediante solicitação dos legisladores ou das Comissões, a estudos e pesquisas sôbre determinados assuntos, para a eventual elaboração legislativa;

d) examinar as sugestões enviadas aos órgãos legislativos, informando sôbre a conveniência e oportunidade de serem propostas ou adotadas as medidas nelas alvitradas;

e) realizar estudos e pesquisas;

f) reunir-se, periôdicamente, no conjunto de seus integrantes, para o exame de proposições e assuntos legislativos que, por sua natureza, o exigirem.

A Assessoria como órgão de estudo e orientação executa dois tipos de trabalho:

1º) Como tarefa permanente:

a) estudos pormenorizados dos problemas nacionais e estaduais;

b) documentação e bibliografia;

c) pesquisas e coleta de dados estatísticos.

2º) Por solicitação dos Deputados e das Comissões Técnicas:

a) estudos e pareceres sôbre proposições em tramitação;

b) elaboração de projetos e demais proposições legislativas.

A Assessoria Legislativa deve ser organizada em três Seções:

- 1º) Pesquisas e Coleta de Dados;
- 2º) Estudos e Pareceres;
- 3º) Mecanografia.

Não sendo possível criar uma Diretoria, o órgão passaria a ser estruturado como Seção com três Turmas com as mesmas denominações acima mencionadas.

São de competência da Seção de Pesquisas:

- a) manter atualizado, por assunto, e por Deputado, um índice de todos os Projetos em andamento;
- b) coleta de dados estatísticos sobre os projetos em tramitação;
- c) fichário de publicações e livros especializados sobre os assuntos objetos dos projetos.

À Seção de Estudos e Pareceres compete:

- a) estudos sobre assuntos relacionados com as atribuições da casa legislativa;
- b) elaboração de pareceres.

O serviço burocrático da Diretoria ou Seção seria centralizado na Seção de Mecanografia.

Nestas condições, o Assessor Legislativo não é o introdutor de partes ou de eleitores, nem o elemento de confiança pessoal que o serve em misteres administrativos. Assessor é cargo técnico, de nível superior, integrado em um organismo permanente que se chama Assessoria Legislativa, órgão necessário nos parlamentos modernos.

Segundo o Professor BENEDITO SILVA os assessôres podem ser divididos em cinco categorias, a saber:

- a) os amigos de confiança;
- b) os teóricos;
- c) os pragmaticos;
- d) os farejadores de sol nascente;
- e) os oniscientes.

O Assessor provido no pôsto principalmente em virtude de ser amigo de confiança, as mais das vêzes deixa a desejar. Considerado algêbricamente, é negativo.

O Assessor provido no pôsto principalmente em virtude de eminência intelectual, ainda que não seja um especialista, pode contribuir para evitar que a Assessoria se processe em nível pedestre.

O Assessor provido no p^osto principalmente em virtude de ser um especialista pragmático em matéria de administração, ainda que careça de brilho intelectual, parece-nos indispensável.

O Assessor dogmático e o onisciente parecem-nos claramente indesejáveis. Dos farejadores de sol nascente, isto é, daqueles que conseguem fazer carreira política, muito mais à custa da dedicação a candidaturas políticas do que ao estudo sério e prolongado da administração, não devemos falar. São os piores.

Concluindo, o Prof. BENEDITO SILVA acha que o Assessor ideal deveria aliar, às condições básicas de decência, lealdade, integridade, hábitos de ordem e regularidade no trabalho, agudo senso de responsabilidade intelectual e pragmatista. "O assessoramento da Presidência da República" Correio da Manhã, 14-3-1961.

O Assessor Legislativo para ter os requisitos exigidos pelo Prof. BENEDITO SILVA deve ser recrutado por concurso de provas e títulos, entre portadores de diploma de curso superior, exigência que consta da Resolução n^o 67, da Câmara Federal, em seu artigo 107, assim redigido:

Art. 107. O preenchimento dos cargos de Assessor Legislativo far-se-á mediante concurso público de títulos e provas obedida rigorosa classificação.

§ 1^o S^omente poderão habilitar-se ao concurso portadores de diploma universitário do mais alto grau.

§ 2^o Para o exercício do cargo, é exigido o regime de tempo integral, sendo vedado ao titular o exercício de qualquer outra atividade.

Dentre as falhas apontadas para o rendimento moroso do trabalho legislativo apenas salienta o ilustre parlamentar AFONSO ARINOS a falta de assessoria legislativa ou técnica parlamentar. Quem se informa, diz o senador ARINOS *sobre* os processos de elaboração legislativa nos parlamentos das grandes democracias verifica a alta qualidade dos serviços técnicos postos à disposição dos representantes. Frequentemente, os projetos reclamados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo são preparados fora das Câmaras, por grupos de trabalho especializados, funcionando sob recomendação dos poderes interessados. Na Inglaterra, então, isto é habitual. A iniciativa das leis é sempre do Gabinete, e a sua elaboração formal é feita pelas agências administrativas escolhidas pelo Governo, figurando o Parlamento mais como órgão de chancela e de apreciação das conveniências políticas. A omissão do nosso Executivo da ação parlamentar entrega a iniciativa das leis aos caprichos individuais, o que torna a legislação esparsa, muitas vezes supérflua, quando não demagógica e desligada das verdadeiras necessidades públicas. A atividade mais freqüente se cifra

em concessões de vantagens salariais ou outras, aos servidores públicos civis e militares e às demais classes de assalariados. Fora disto, as leis de certa importância mais freqüentes são as de prorrogação anual de proteção aos inquilinos, de elevação dos tributos, para fazer face ao alargamento do desequilíbrio orçamentário, e, finalmente a própria lei do orçamento. "A Crise e o Poder Legislativo" AFONSO ARINOS — *Jornal do Brasil* de 6 de outubro de 1963.

As modificações introduzidas no processo legislativo pelo Ato Institucional melhoraram enormemente o trabalho das Casas Legislativas, razão pela qual é de toda conveniência que sejam incorporados ao texto da Constituição os artigos 3º e 4º do aludido Ato assim redigidos:

Art. 3º O Presidente da República poderá remeter ao Congresso Nacional projetos de emenda da Constituição.

Parágrafo único. Os projetos de emenda constitucional, enviados pelo Presidente da República, serão apreciados em reunião do Congresso Nacional, dentro de 30 dias a contar do seu recebimento, em duas sessões, com o intervalo mínimo de dez dias, e serão considerados aprovados quando obtiverem, em ambas as votações, a maioria dos membros das duas casas do Congresso.

Art. 4º O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais deverão ser apreciados dentro de trinta dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados e de igual prazo no Senado Federal, caso contrário serão tidos como aprovados.

Parágrafo único. O Presidente da República, se julgar urgente a medida, poderá solicitar que a apreciação do projeto se faça, em trinta dias em sessão conjunta do Congresso Nacional, na forma prevista neste artigo.