

PROCESSO LEGISLATIVO APLICADO

No segundo semestre de 1996, a Secretaria-Geral da Mesa, por orientação da Presidência do Senado, então exercida pelo nobre Senador José Sarney, iniciou um amplo trabalho de pesquisa no *Diário do Congresso Nacional* - Seção II e no *Diário do Senado Federal*, a respeito de pronunciamentos e outras manifestações de Senadores, em sessões do Senado Federal, envolvendo questionamentos e consultas à Mesa que demandaram da Presidência da Casa decisões sobre Processo Legislativo e eventualmente também o pronunciamento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a deliberação do Plenário.

Os resultados desse levantamento foram armazenados em CD-ROM, que já está sendo veiculado, e foram publicados também em coleção de livros.

As tarefas de pesquisa e coleta de dados foram executadas por um grupo de estagiários, alunos da área de Ciência Humanas da Universidade de Brasília, sob a coordenação da Assessoria Técnica da Secretaria-Geral da Mesa, a quem coube também o trabalho de revisão e organização de todo o banco de dados.

Na apresentação do trabalho, o Presidente do Senado Federal, Senador Antonio Carlos Magalhães, assim se pronunciou:

“Esta coletânea contém, em texto integral e em versão resumida, as questões de ordem, consultas à Mesa, indagações e outras controvérsias sobre Processo Legislativo ocorridas nas sessões do Senado Federal, que ensejaram decisões da Presidência da Casa e, em alguns casos, até mesmo o pronunciamento da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e a deliberação do Plenário.

Os dados coletados correspondem aos trabalhos do Plenário do Senado entre 1º de fevereiro de 1971 e 31 de maio de 2000, período esse que coincide, integralmente, com a vigência do atual Regimento Interno do Senado, embora ele já tenha sido modificado significativamente em relação à sua versão original, devido às alterações sofridas ao longo de quase três décadas, em especial as decorrentes da Resolução nº 18, de 1989, que o adequou à Constituição Federal de 1988.

A data inicial de vigência do Regimento foi determinada no art. 4º da Resolução nº. 93, de 27 de novembro de 1970, norma essa que foi editada para compatibilizar o texto regimental à Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição de 1967. Já a data de 31 de maio de 2000 decorreu de uma opção prática, de modo a viabilizar a edição desta coleção ainda no exercício de 2000. Posteriormente, quando o banco de dados em meio magnético estiver disponível em rede, as informações serão atualizadas diariamente.

As normas jurídicas que disciplinam o Processo Legislativo - e que são o objeto das polêmicas contidas nesta base de dados - encontram-se na Constituição Federal (em particular no Capítulo que trata do Poder Legislativo), em algumas leis complementares e ordinárias, no Regimento Comum (do Congresso Nacional) e no Regimento Interno do Senado.

Embora o art. 406 da Lei Interna estabeleça que "considera-se simples precedente a decisão sobre questão de ordem, só adquirindo força obrigatória quando incorporada ao Regimento", é inegável que diversos desses precedentes, ao longo dos anos, adquiriram força normativa, muitas vezes servindo de parâmetro para novas decisões.

Por essa razão, sempre que surge uma controvérsia de difícil solução, é comum recorrer-se às decisões pretéritas como indispensável fonte de consulta. Isso ocorre freqüentemente na atuação da Mesa e da Presidência, bem como nos trabalhos das Comissões e dos Senadores.

Consagrado, assim, o valor e a importância dessas decisões, tornou-se necessário organizar e informatizar os dados referentes a essas discussões e decisões regimentais, de modo a disponibilizar aos envolvidos no Processo Legislativo um instrumento facilitador de consultas, trabalhos e estudos, como teses e monografias.

Com este trabalho – editado sob as formas de livros e CD-ROM – pretende-se alcançar, justamente, a simplificação e a agilidade para a consulta às questões de Processo Legislativo, democratizando-se o acesso às informações entre a Mesa e os demais Senadores, entre o Senado Federal e outras Casas Legislativas do País, entre os servidores da Casa e outros profissionais que acompanham os trabalhos legislativos, entre o meio acadêmico e o público em geral.

Iniciada a realização da pesquisa dos documentos contidos nesta coleção no segundo semestre de 1996, sob a Presidência do nobre Senador José Sarney, tenho agora a honra de entregar à Casa e ao público em geral o trabalho concluído, em sua primeira versão, com os votos de que ele seja de grande valia para o bom andamento dos nossos trabalhos legislativos.

Brasília, novembro de 2000.

Senador Antonio Carlos Magalhães
Presidente do Senado Federal

Como introdução ao trabalho, o Secretário-Geral da Mesa, Raimundo Carreiro Silva, e o Coordenador-Geral do Projeto, Marcos Evandro Cardoso Santi, fizeram constar a seguinte nota, contendo informações importantes a respeito da pesquisa, tais como objetivos e metodologia de trabalho, seleção e indexação dos documentos coletados, explicações sobre a utilização do banco de dados e sobre as normas de Processo Legislativo que integram a base de dados:

“Nota da Secretaria-Geral da Mesa

1. Considerações preliminares

Na apresentação deste banco de dados, o Presidente do Senado Federal, Senador Antonio Carlos Magalhães, assinalou a importância das decisões da Presidência, do Plenário da Casa e da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre dúvidas e questionamentos relacionados à interpretação e à aplicação das normas de Processo Legislativo, contidas na Constituição Federal, em algumas leis complementares e ordinárias, no Regimento Comum do Congresso Nacional e, especialmente, no Regimento Interno do Senado.

De acordo com as palavras do Presidente, Senador Antonio Carlos Magalhães, "embora o art. 406 da Lei Interna (Regimento) estabeleça que se considera 'simples precedente a decisão sobre questão de ordem, só adquirindo força obrigatória quando incorporada ao Regimento", é inegável que diversos desses precedentes, ao longo dos anos, adquiriram força normativa, servindo, muitas vezes, de parâmetro para novas decisões".

Por essa razão, e tendo o propósito de democratizar e agilizar o acesso às informações referentes aos debates - e respectivas decisões - sobre Processo Legislativo, a Secretaria-Geral da Mesa, por orientação da Presidência do Senado, realizou uma ampla pesquisa no Diário do Congresso Nacional - Seção II e no Diário do Senado Federal, cujo resultado é a presente base de dados.

A série histórica pesquisada corresponde ao período entre 1º de fevereiro de 1971 e 31 de maio de 2000, que coincide, integralmente, com a vigência do atual Regimento Interno. O Regimento foi promulgado em 27 de novembro de 1970 (Resolução n.º 93, de 1970), para compatibilizar as normas internas com a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, à Constituição Federal de 1967. Consoante o art. 4º da Resolução n.º 93, de 1970, a data inicial de vigência do Regimento foi fixada para 1º de fevereiro de 1971. Já a data de 31 de maio de 2000 decorreu de uma opção prática, cujo único propósito foi o de viabilizar a edição desta coletânea ainda no exercício de 2000. Assim que este banco de dados estiver disponível em rede, será ele diariamente atualizado com as informações posteriores ao mencionado dia 31 de maio.

2. Objeto da pesquisa (sobre os documentos coletados)

Este banco de dados reúne os debates e respectivas decisões da Presidência do Senado sobre interpretação e aplicação das normas que regem o Processo Legislativo no Senado Federal e que, conforme já mencionado, encontram-se na Constituição Federal, no Regimento Comum, no Regimento Interno e em algumas leis complementares e ordinárias.

De acordo com o Regimento do Senado, existem algumas modalidades de pronunciamentos que podem demandar da Presidência da Casa uma decisão sobre Processo Legislativo.

A principal e mais conhecida delas é a questão de ordem, que, nos termos do art. 403 da Norma Interna, consiste em "qualquer dúvida sobre interpretação ou aplicação deste Regimento". De acordo com o inciso XIII do art. 48, ainda da Norma Interna, compete ao Presidente "decidir as questões de ordem". Também o art. 405 do Regimento ratifica essa competência, acrescentando que,

da decisão da Presidência, caberá "recurso para o Plenário", desde que formulado ou apoiado por líder de bancada. Quando a matéria objeto de recurso "tratar de interpretação de texto constitucional", é lícito ao Presidente solicitar a audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Regimento, art. 408).

Outra importante modalidade de pronunciamento que, muitas vezes, provoca decisões regimentais da Presidência é o uso da palavra "pela ordem" (RISF, art. 14, VIII, "a"), especialmente na hipótese de "reclamação quanto à observância do Regimento".

A Presidência pode ser demandada ou consultada, ainda, ao longo de pronunciamentos, em qualquer parte da sessão, ou mesmo por meio de documento escrito por Senador ou Comissão. Outras vezes, uma decisão da Presidência pode ocorrer de ofício, por exemplo, para organizar a seqüência dos trabalhos.

Todas essas hipóteses foram consideradas na realização da pesquisa.

A pesquisa abrangeu, ainda, todos os documentos (projetos, pareceres, debates, votações, normas publicadas) relacionados à tramitação de proposições sobre Processo Legislativo que resultaram em novas normas, ou seja, as propostas de Emenda à Constituição, os projetos de lei e, em especial, os projetos de resolução que modificaram o Regimento Interno. Essas informações poderão futuramente integrar uma nova versão do banco de dados.

3. Sobre a metodologia de pesquisa e de coleta de dados

As tarefas de pesquisa e coleta de dados, sob a coordenação da Assessoria Técnica da Secretaria-Geral da Mesa, foram executadas por um grupo de estagiários, alunos dos Cursos de Direito, Ciência Política, História, Ciências Sociais e Pedagogia da Universidade de Brasília. Coube, ainda, ao grupo de estagiários a elaboração de minutas preliminares de indexação e de resumo dos documentos coletados, assim como os trabalhos de revisão do material antes da confecção do banco de dados.

O grupo foi integrado, em média, por oito estagiários, metade deles do Curso de Direito, um terço do Curso de Ciência Política, e os demais dos outros Cursos mencionados.

A etapa de pesquisa e coleta de dados consumiu mais de dois anos e abrangeu, também, o levantamento de documentos das sessões conjuntas do Congresso Nacional, a serem indexados futuramente.

Considerando-se que a leitura integral de três décadas de Diários – inclusive os referentes às sessões conjuntas – seria tarefa que demandaria muitos anos a mais, optou-se por uma metodologia simplificada de pesquisa.

De acordo com a metodologia adotada, realizava-se a leitura integral das falas do Presidente, a fim de se verificar se continham alguma decisão sobre a interpretação e aplicação de norma de Processo Legislativo. Além disso, em relação às falas dos Senadores, lia-se a indicação da finalidade do uso da palavra que normalmente se segue ao nome de cada parlamentar. Expressões como "para uma questão de ordem", "pela ordem", "para esclarecimento", "para consulta à Mesa", entre outras, tornavam obrigatória uma leitura mais atenta de todo o pronunciamento.

Assim, sempre que o teor da fala do Presidente ou a indicação ao lado do nome do orador sugerissem se tratar de um documento passível de ser coletado para o banco de dados, substitua-se a leitura "investigativa", "superficial", por uma leitura "atenta", "cuidadosa". Em primeiro lugar, para comprovar a pertinência e utilidade do documento e, depois, para determinar a abrangência deste (início, ponto de origem, seqüência e conclusão).

Outras leituras obrigatórias nos Diários foram as ementas dos pareceres (publicados na Hora do Expediente da sessão) e os resumos de todos os itens da Ordem do Dia, com vistas a coletar não só a origem de uma controvérsia sobre Processo Legislativo, mas o seu eventual desdobramento. Essa conduta permitia, ainda, localizar documentos relacionados a proposições destinadas a alterar o Regimento Interno. Em outros termos, esse procedimento possibilitava encontrar algum parecer ou discussão/votação em Ordem do Dia de controvérsia anterior que houvesse sido submetida à Mesa ou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Na esteira desse procedimento, colheram-se todos os pareceres e debates que instruíram projetos de resolução que resultaram em alterações do Regimento Interno do Senado. Esses documentos, conforme já assinalado, não integram o banco de dados, mas o farão em versão futura.

Por fim, ainda sobre a metodologia, deve-se mencionar que cada volume do Diário era lido e pesquisado por dois estagiários, em momentos distintos. Com a segunda leitura, configurava-se a revisão da pesquisa e, a seguir, sob a orientação da Assessoria Técnica, realizava-se a conciliação entre os levantamentos dos dois estagiários, com o propósito de corrigir eventuais falhas e omissões.

Mesmo com essas precauções, eventualmente algum documento pode não ter sido coletado. Por isso, pede-se ao usuário do banco de dados que, ao detectar a ausência de alguma controvérsia regimental ou falha em algum dos documentos publicados, por gentileza comunique o fato à Secretaria-Geral da Mesa, que terá o maior prazer em examinar a questão e atualizar os seus registros.

4. Sobre a seleção dos documentos coletados

Em princípio, optou-se por coletar toda e qualquer questão de ordem – assim identificada ao lado do nome do orador ou durante o pronunciamento – por ser da natureza da questão de ordem a controvérsia sobre norma de Processo Legislativo. Quanto aos demais itens ("pela ordem", "consulta", "esclarecimento", "pronunciamentos do Presidente"), o critério era mais rigoroso: deveria estar clara a conexão com temas de Processo Legislativo.

Ao final da coleta, houve a necessidade de se excluir muitas intervenções classificadas como questões de ordem, por não conterem conexão com as normas de Processo Legislativo; portanto, não se tratava, propriamente, de questões de ordem. Esses casos – que aparecem em grande quantidade nos Diários – decorrem tanto de uma certa confusão entre o instituto da "questão de ordem" e o "uso da palavra pela ordem" (que tem uma natureza mais abrangente e envolve uma maior diversidade de matérias), como do emprego inadequado da "questão de ordem".

Houve, ainda, uma segunda e importante depuração nos documentos coletados que versam sobre o "uso da palavra".

Os debates em Plenário e as intervenções do Presidente sobre as regras do "uso da palavra" são bastante freqüentes nas sessões. Todavia, em geral, repetem-se os mesmos temas. Resultou disso um número de documentos muito elevado, apesar da pequena variedade dos assuntos. Por isso, a inclusão de todos os itens não resultaria em acréscimo de qualidade; ao contrário, dificultaria a pesquisa, em razão do maior número de dados armazenados no banco. Isso posto, optou-se por inserir na base de dados apenas aqueles casos exemplares, realmente ilustrativos, excluindo-se as repetições. Essa observação serve de alerta para que não se estranhe a ausência de muitos documentos dessa natureza.

5. Sobre a indexação dos documentos coletados

Além da íntegra de cada documento coletado, o usuário encontrará no banco de dados uma ficha de indexação com informações básicas, a saber:

- dados sobre a publicação (Diário, data e numeração das páginas);
- assunto;
- resumo (ementa);
- Senadores (autor, Presidente, outros Senadores que participaram da discussão);
- Encaminhamento, ou não, da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e ao

Plenário.

Para cada documento, a equipe de estagiários elaborou uma minuta de indexação, que foi revista e corrigida pela Assessoria Técnica. Nessa tarefa, cada documento foi revisado pela Dr^a. Sarah Abrahão, Assessora da Presidência do Senado, cedida à Secretaria-Geral da Mesa, e ex-Secretária-Geral da Mesa nos períodos de novembro de 1972 a novembro de 1973 e de março de 1975 a dezembro de 1980, ou pela Dr^a Gessi Geiza Gonzaga, Assessora da Secretaria-Geral da Mesa e ex-Diretora das Subsecretarias de Expediente e de Coordenação Legislativa do Senado Federal.

6. Sobre a pesquisa ao banco de dados

O usuário tem, à sua disposição, para pesquisa, tanto os textos integrais quanto as fichas de indexação (com os resumos) de cada documento.

Evidentemente, como em qualquer outro banco de dados, recomenda-se que o usuário pesquise, inicialmente, no arquivo das fichas de indexação, utilizando-se dos diversos campos

disponíveis para tanto. No caso específico de pesquisa por assunto ou à ementa da ficha, o usuário deverá utilizar o Índice Remissivo que integra a base de dados.

Caso o usuário não obtenha sucesso na consulta ao arquivo das fichas de indexação, poderá, então, realizar uma segunda pesquisa, abrangendo integralmente os textos dos documentos.

Além disso, sempre que o usuário localizar o documento de seu interesse por meio da pesquisa ao arquivo das fichas de indexação, poderá, então, acessar o texto integral por meio de um simples comando, conforme indicado no Manual de Instalação do CD-ROM.

7. Sobre as normas de Processo Legislativo que integram o banco de dados

Por fim, deve-se mencionar que, ao lado dos documentos sobre a aplicação e interpretação das normas de Processo Legislativo, estão disponíveis, também, as normas regimentais. Desse modo, o usuário, sempre que houver interesse, poderá recorrer ao texto original em discussão, de modo a completar o estudo da matéria.

Nesta parte da base de dados, o usuário encontrará cinco versões do Regimento Interno:

- a original, instituída pela Resolução nº 93, de 1970;
- a consolidação de 1974, que alterou a numeração de artigos da Resolução nº 93, de 1970;
- a consolidação de 1989, que contemplou as alterações introduzidas pela Resolução nº 18, de 1989, para adequar o Regimento à Constituição de 1988;
- a consolidação de 1991, editada ao final da legislatura fevereiro/1987 - janeiro/1991, e que oficialmente consagrou a consolidação das mudanças promovidas pela Resolução nº 18, de 1989;
- e, por fim, a consolidação de 1999, acompanhada das Resoluções Conexas em vigor.

Além disso, o banco de dados incluiu, em seqüência cronológica, todas as Resoluções alteradoras do Regimento Interno no período de 1971 em diante.

Brasília, novembro de 2000.

Raimundo Carreiro Silva
Secretário-Geral da Mesa
Marcos Evandro Cardoso Santi
Coordenação-Geral do Projeto

Dúvidas e Sugestões

Para informações adicionais ou esclarecimentos de dúvidas sobre esta obra encontram-se à disposição do usuário os seguintes órgãos do Senado Federal:

a) Conteúdo das Bases de Dados

SECRETARIA-GERAL DA MESA

Praça dos Três Poderes - Senado Federal, Brasília - DF

CEP: 70160-000; Telefones: 0-xx 61 311-4793

Fax: 0-xx 61 225-7248

Correio Eletrônico: sgm@senado.gov.br

b) Comercialização

SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

Via N2, Unidade de Apoio III, Brasília - DF

CEP 70165-900

Telefones: 0-xx 61 311.3576 / 311.3575 - Fax: 0-xx 311.4258

Correio Eletrônico: sstec@senado.gov.br

c) Instalação e problemas técnicos

CENTRO DE INFORMÁTICA E PROCESSAMENTO DE DADOS DO SENADO FEDERAL -

PRODASEN

Via N-2, Anexo "C", Brasília - DF

CEP: 70165-900

Telefones: 0-xx 61 311-3669 / 311-3998 - Fax: 0-xx 61 323-7932

Correio Eletrônico: webmaster@senado.gov.br