

Manual de Redação Parlamentar e Legislativa



Senado Federal
Consultoria Legislativa

MANUAL DE REDAÇÃO PARLAMENTAR E LEGISLATIVA

Brasília
2006

Mesa do Senado Federal

Presidente Renan Calheiros
1º Vice-Presidente Tião Viana
2º Vice-Presidente Antero Paes de Barros
1º Secretário Efraim Morais
2º Secretário João Alberto Souza
3º Secretário Paulo Octávio
4º Secretário Eduardo Siqueira Campos
1º Suplente de Secretário Serys Silhessarenko
2º Suplente de Secretário Papaléo Paes
3º Suplente de Secretário Álvaro Dias
4º Suplente de Secretário Aelton Freitas

Consultoria Legislativa

Consultor-Geral

Sérgio Penna

Consultores-Gerais Adjuntos

Antonio Pereira Paula
Cláudio Araújo Reis
Luiz Carlos Pelizari Romero
Omar Alves Abbud
Ricardo Nunes de Miranda
Rogério de Melo Gonçalves

Diretor-Geral

Agaciel da Silva Maia

Secretário-Geral da Mesa

Raimundo Carreiro Silva

Manual de Redação Parlamentar e Legislativa

Equipe de Elaboração e Revisão

Antonio Pereira de Paula
Cristina Thedim Brandt
João Bosco Bezerra Bonfim
Omar Alves Abbud
Rafael Silveira e Silva

Responsável pela Formatação
Martha Damasceno de Carvalho

Endereço para correspondência
Consultoria Legislativa
Anexo II - Bloco B - 2º andar
70165-900 Brasília, DF
Tel.: (061) 311-3295
e-mail: conleg@senado.gov.br

Brasil. Senado Federal. Consultoria Legislativa.
Manual de Redação Parlamentar e Legislativa. —
Brasília : Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2006.
132p.

1. Redação Técnica. 2. Redação Oficial. 3. Redação - Língua Portuguesa I. Título

CDU 469.5
CDD 806.90-5

SUMÁRIO

MESA DO SENADO FEDERAL.....	4
DIRETOR-GERAL.....	4
SECRETÁRIO-GERAL DA MESA.....	4
CONSULTORIA LEGISLATIVA.....	4
CONSULTOR-GERAL	4
CONSULTORES-GERAIS ADJUNTOS.....	4
APRESENTAÇÃO.....	8
RECOMENDAÇÕES GERAIS.....	10
AS MODALIDADES DE TRABALHOS.....	15
PARECER.....	16
NOTA TÉCNICA.....	23
NOTA INFORMATIVA.....	25
RELATÓRIOS.....	29
RESUMO DE AUDIÊNCIA/DEPOIMENTO/CONFERÊNCIA.....	31
PRONUNCIAMENTOS.....	32
JUSTIFICAÇÃO DE PROPOSIÇÃO.....	46
PROCEDIMENTOS PARA REVISÃO.....	48
EXEMPLOS DE PARECER.....	50
PARECER Nº , DE 2006.....	50
I – RELATÓRIO.....	50
<i>Existe, entretanto, no nosso entendimento, uma saída que garante a consecução dos objetivos do projeto: concentrar a subvinculação dos recursos para a educação indígena na quota federal, que poderá ser redistribuída de acordo com as demandas das populações nativas de cada Estado.</i>	<i>52</i>
PARECER Nº , DE 2006.....	54
I – RELATÓRIO.....	54
II – ANÁLISE.....	55
III – VOTO.....	59
I – RELATÓRIO.....	61
PARECER SOBRE REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES.....	65
PARECER SOBRE MENSAGEM PRESIDENCIAL.....	67
PARECER Nº , DE 2006.....	67
II – ANÁLISE.....	68
III – VOTO.....	70

<i>PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº</i> , <i>DE 2006</i>	70
EXEMPLOS DE NOTA TÉCNICA	73
NOTA TÉCNICA Nº XXX, DE 2006	73
EXEMPLOS DE NOTA INFORMATIVA	79
NOTA INFORMATIVA Nº XXX, DE 2006.....	79
NOTA INFORMATIVA Nº XXX, DE 2006.....	83
EXEMPLOS DE ESTUDO	85
ESTUDO SOBRE CRIANÇAS DE RUA (31 PÁGINAS NO ORIGINAL).....	85
ESTUDO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (28 PÁGINAS).....	90
EXEMPLOS DE RELATÓRIO	93
DE INDICAÇÃO DE AUTORIDADE.....	93
RELATÓRIO Nº , DE 2006	93
DE INDICAÇÃO A PRÊMIO.....	98
DE COMISSÃO TEMPORÁRIA.....	100
JOSÉ ROBERTO DE OLIVEIRA SILVA – SECRETÁRIO	102
EXEMPLO DE RESUMO DE AUDIÊNCIA/DEPOIMENTO/CONFERÊNCIA	103
EXEMPLOS DE PRONUNCIAMENTO	106
DISCURSO DELIBERATIVO.....	106
DISCURSO DE PROPAGANDA.....	118
DISCURSO EPIDÍTICO, DE NATUREZA SOLENE.....	123
EXEMPLO DE JUSTIFICAÇÃO	130
EXEMPLO DE SUMÁRIO	132

APRESENTAÇÃO

Apesar de a redação parlamentar e legislativa ser um tema do interesse de toda a cidadania brasileira, poucos são os livros que tratam do assunto, tal seu grau de especialização. Este *Manual* procura suprir uma lacuna ao descrever e apresentar exemplos de textos de *pareceres, notas técnicas, notas informativas, estudos, relatórios, pronunciamentos e justificações de proposições*, todos eles vinculados à elaboração das leis emanadas do Congresso Nacional. Por sua amplitude, destina-se não apenas aos Consultores Legislativos, mas também a todos os interessados na produção de textos normativos.

A publicação deste *Manual* faz parte dos objetivos da Consultoria Legislativa, no sentido de orientar as atividades de assessoramento superior aos Senadores, às Comissões e ao Plenário. Ao lado da política de incentivo ao aperfeiçoamento do quadro de Consultores, procura sistematizar e divulgar o permanente trabalho de estudo, avaliação e reflexão sobre as políticas públicas do País, na forma dos *Textos para Discussão* (<http://www.senado.gov.br/conleg/institucional.htm>) e de manuais com orientações específicas, como é o caso deste.

O presente volume, sobre pareceres, discursos e outros textos, vem se agregar aos dois outros já existentes, respectivamente, o *Manual de Técnica Legislativa*, que trata da redação de projetos, propostas de emenda à Constituição e outras proposições normativas, e o *de Elaboração de Textos*, que traz instruções de natureza gramatical e de normas técnicas.

A consulta a esses manuais, obrigatória para os Consultores Legislativos, pode ser um instrumento útil a todos os que prezam e cultivam a linguagem como instrumento de democratização e de acesso à atividade legislativa e parlamentar em nosso País.

Sérgio Penna
Consultor-Geral Legislativo

RECOMENDAÇÕES GERAIS

Pode-se pretender justificar como particularidade de estilo o uso sistemático de figuras de retórica, de expressões enviesadas e de tantos outros ornamentos lingüísticos que normalmente comprometem a clareza do texto e dificultam sua compreensão.

Se tal uso é admissível em peças literárias e, parcimoniosamente, em discursos, ele se revela inadequado à redação de outros textos próprios do trabalho legislativo, que devem primar pela clareza e objetividade. Aliás, o princípio constitucional da publicidade, que também rege a elaboração das leis, não se esgota na mera publicação do texto, estendendo-se, ainda, à necessidade de que seja compreensível pelo cidadão comum.

Logo, como regra, ao elaborar pronunciamentos, proposições legislativas, pareceres, estudos, notas técnicas e outros trabalhos típicos da atividade cotidiana do Senado, a Consultora ou o Consultor Legislativo deve ter em mente que o texto deve ser compreendido não apenas por quem o solicitou, mas também pelo público em geral, muitas vezes destinatário direto daquela mensagem. A partir do advento da TV Senado, as Senadoras e os Senadores passaram a se dirigir cada vez mais ao telespectador, em vez de a um restrito público presente ao Plenário. Resulta daí a necessidade de uma interlocução permanente, equilibrada e harmoniosa entre a Consultoria e quem lhe solicita o trabalho. Quando o uso de linguagem mais sofisticada ou de termos técnicos for imperativo, deve-se buscar explicá-los em termos mais simples e acessíveis.

Cabe destacar, entretanto, que o processo de comunicação só se realizará plenamente, satisfazendo as expectativas do emissor e do receptor, quando o texto for exposto em linguagem que atenda aos seguintes requisitos, alguns deles definidos no art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998:

a) **clareza**, que torna o texto inteligível e decorre:

- do uso de palavras e expressões em seu sentido comum, salvo quando o assunto for de natureza técnica, hipótese em que se empregarão a nomenclatura e a terminologia próprias da área;

- da construção de orações na ordem direta, evitando preciosismos, rebuscamentos próprios do linguajar jurídico e da linguagem acadêmica, neologismos, intercalações excessivas, jargão (ementas de súmulas, p. ex.), lugares-comuns, modismos e termos coloquiais;

- do uso do tempo verbal, de maneira uniforme, em todo o texto;

- do emprego dos sinais de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos estilísticos;

b) **precisão**, que complementa a clareza e caracteriza-se pela:

- articulação da linguagem comum ou técnica para a perfeita compreensão da idéia veiculada no texto;

- manifestação do pensamento ou da idéia com as mesmas palavras, sempre que possível, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

- escolha de expressão ou palavra que não confira duplo sentido ao texto, exceto nos casos em que o duplo sentido seja utilizado como recurso de retórica;

- escolha de termos que tenham o mesmo sentido e significado em todo o território nacional ou na maior parte dele, evitando o emprego de expressões regionais ou locais;

c) **coerência**, que implica a exposição de idéias bem elaboradas, que tratam do mesmo tema do início ao fim do texto em seqüência lógica e ordenada, na qual raciocínios e argumentos utilizados tenham necessariamente fecho facilmente compreensível, sendo que o texto deve conter apenas as idéias necessárias e pertinentes ao assunto proposto;

d) **concisão**, alcançada quando se apresenta a idéia com o mínimo possível de palavras, o que pede o uso de frases breves, a eliminação dos vocábulos desnecessários e a substituição de palavras e termos longos por outros mais curtos, como preceituava Winston Churchill: “Das palavras, as mais simples; das mais simples, as mais curtas”;

e) **consistência**, decorrente do emprego do mesmo padrão e do mesmo estilo na redação do texto, o que evita a contradição ou dubiedade entre as idéias expostas.

Cabem aqui, ainda, outras recomendações de caráter geral. A primeira delas, sem dúvida, é procurar atender da maneira mais completa possível à solicitação encaminhada pelo Senador. Para isso, é fundamental a sua plena compreensão, o que requer contato direto com o solicitante sempre que houver dúvidas quanto ao pedido formulado.

O primeiro parágrafo de uma Nota Técnica, de uma Nota Informativa, de um Estudo ou de um Parecer não deve repetir o texto da

ementa do trabalho, pela simples razão de que ela já está lá a dizer de que trata o texto elaborado em seqüência.

As paráfrases devem ser sempre preferidas às citações longas e, às vezes, abusivas. As citações devem reduzir-se ao mínimo necessário e apenas em situações em que sejam imprescindíveis à argumentação.

Quadros e tabelas podem e devem ser utilizados sempre que um número considerável de dados precisar ser examinado em um texto. A facilidade de visualização e de entendimento dos dados apresentados justifica plenamente o uso desse recurso. No entanto, sua utilização não é adequada nos textos destinados à leitura, como pareceres e discursos.

Em textos destinados à leitura em voz alta, como discursos e pareceres, as citações e referências bibliográficas devem ser feitas no corpo do texto, de forma adequada à oralidade. Nas demais modalidades de texto, quando houver necessidade de fazer referências bibliográficas, estas devem figurar sempre em nota de rodapé, nunca no corpo do texto principal. A bibliografia, quando necessária ou conveniente, será colocada no final do texto, de acordo com as recomendações do Manual de Elaboração de Textos.

Documentos que não estejam disponíveis para acesso pelo público não devem ser citados como bibliografia em minutas de Pareceres, Notas Técnicas ou Informativas, Estudos, etc., pela simples razão de que o destinatário desses trabalhos terá dificuldade de acesso ao documento citado e, portanto, à informação que interessa.

As recomendações que tratam dos Pronunciamentos constituem, de todos, o componente mais longo neste Manual. Isso se deve ao fato de que trazem informações importantes sobre os instrumentos da Retórica para o exercício do convencimento, úteis para praticamente todos os tipos de texto abordados por este Manual, que objetivam, no mais das vezes, convencer seus destinatários do ponto de vista esposado pelo autor. Recomenda-se, portanto, a sua leitura mesmo aos que não estejam particularmente interessados no tratamento de discursos parlamentares.

Em documentos de caráter técnico, como a Nota Informativa, a Nota Técnica e o Estudo, deve-se evitar tratamento laudatório, do tipo “nobre Senador”, “preclaro Deputado” ou “ilustre representante do Estado X”.

Para o exame mais detalhado de outras questões relacionadas aos textos parlamentares e legislativos, recomenda-se a consulta ao livro *Comunicação em Prosa Moderna*, de Othon M. Garcia, e ao *Manual de Elaboração de Textos* e ao *Manual de Técnica Legislativa* desta Consultoria.

AS MODALIDADES DE TRABALHOS

Na Consultoria Legislativa são produzidos diversos tipos de textos expositivos e argumentativos. Pode-se dizer que os mais demandados são: Parecer, Nota Técnica, Nota Informativa, Estudo, Relatório, Resumo, Justificação de Proposição e Pronunciamento. Apresentam-se, a seguir, características de cada um desses tipos de texto, suas finalidades, casos em que são utilizados e orientações para a sua elaboração. E, como complementação, é apresentado ao menos um exemplo de cada modalidade.

PARECER

O Parecer sobre matéria submetida à apreciação do Senado Federal consiste no texto escrito que consubstancia a decisão da comissão, ou do Plenário, tomada por maioria. Todo Parecer deve ser conclusivo em relação à matéria a que se referir, podendo a conclusão ser: pela aprovação, total ou parcial; pela rejeição; pelo arquivamento; pelo destaque, para proposição em separado, de parte da proposição principal, quando originária do Senado, ou de emenda; ou pela apresentação de projeto, requerimento, emenda ou subemenda, ou de orientação a seguir em relação à matéria. (RISF, art.133, I a V).

A prática na Consultoria Legislativa do Senado Federal estabeleceu que o Parecer se compõe de, no mínimo, relatório, análise e voto. Dessa forma, o relator designado oferece sua sugestão de Parecer que, após apreciada, passa a constituir o Parecer da comissão ou do Plenário, em substituição a comissão, sobre a matéria. Quando há proposições que tramitam em conjunto, será elaborado um Parecer único sobre a proposição principal e as apensadas.

Assim, as minutas de Parecer a serem elaboradas pelos Consultores Legislativos constituem-se, basicamente, de:

Ementa: dela deve constar de onde emanará o Parecer (comissão, Plenário, em substituição a comissão, ou Mesa do Senado Federal); o tipo de proposição, por extenso, com seu número e ano, o número adotado na Casa de

origem, entre parêntesis – se originária da Câmara dos Deputados –, ou o número do documento no órgão que o expediu, quando se tratar de mensagem presidencial. A seguir, apresenta a matéria a que se refere, em caracteres itálicos, e se a decisão tem caráter terminativo. De acordo com o art. 134 do RISF, a ementa deve ser indicativa da matéria, tornando-se desnecessário reproduzir a ementa da proposição que se examina.

Quando se tratar de Parecer a proposições apensadas, a ementa deve relacionar todas elas, com seu tipo, abreviado, número e ano, e, ao final, a matéria a que se referem, de forma sucinta e genérica.

Em seguida à ementa, identifica-se o relator.

Relatório: deve sintetizar o conteúdo da proposição, apresentar de forma resumida os principais argumentos constantes da justificação em defesa da iniciativa e informar os principais passos da tramitação da proposta, até aquele momento. Se a matéria tiver sido apreciada na Câmara dos Deputados, pode-se relatar, também de forma resumida, a tramitação naquela Casa. Faz-se necessário alertar que um relatório sobre qualquer projeto deve resgatar o *sentido proposicional* do texto, o que poderia ser a resposta à seguinte pergunta: *que modificação está sendo proposta no ordenamento jurídico?* Isso porque uma simples modificação pode recorrer a inúmeros artigos, parágrafos e incisos; ou incidir sobre diversas leis vigentes. Nesse sentido, relatar a proposição não significa reproduzir o que diz cada um dos artigos ou respectivos desdobramentos, mas sim informar qual a inovação proposta. Quando se tratar de um projeto extenso, dividido em títulos, capítulos, seções e subseções, essa mesma indicação deve ser seguida:

informar o objetivo da proposição como um todo, a matéria sobre a qual dispõe cada uma de suas divisões e o modo como está organizado o conteúdo.

Análise, em que se examinam os aspectos específicos da proposição, determinados regimentalmente. Assim, em conformidade com a competência da comissão à qual foi encaminhada para apreciação e o despacho do Presidente do Senado, a análise deve avaliar, de forma organizada, a constitucionalidade, a juridicidade, a regimentalidade e o mérito, e, quando necessário, a urgência e a admissibilidade. A adequação formal da proposição quanto à técnica legislativa também deve ser objeto de avaliação, como dispõem a Lei Complementar nº 95, de 1998, e o Regimento Interno do Senado Federal. É importante que o texto seja direto e apresente linguagem argumentativa e objetiva, no sentido de fundamentar o voto. A escolha dos termos deve pautar-se pela busca de clareza, e a formulação das sentenças, pelo princípio da concisão. Também aqui, sendo necessário recorrer a idéias ou a textos de outros autores, devem-se privilegiar as paráfrases em lugar de citações integrais.

Voto: constitui a conclusão do Parecer, em que devem ser empregadas expressões diretas, que não deixem dúvida quanto ao seu conteúdo. Nas diversas alternativas de voto e de seus desdobramentos, é sempre preferível a utilização de linguagem de sentido usual, ao uso de termos extravagantes, que podem confundir quanto ao sentido da conclusão adotada. Algumas dessas expressões já estão consagradas no jargão legislativo, como as que constam dos exemplos incluídos neste Manual.

Observe-se que, sempre que o Parecer concluir com sugestão ou proposta que envolva matéria de requerimento ou emenda, a proposição correspondente deverá ser redigida.

Devem-se mencionar duas outras hipóteses de conclusão de Parecer, que são disciplinadas em capítulos específicos do RISF.

A primeira é a sugestão de declaração de prejudicialidade de matéria, que poderá ser motivada por uma das seguintes razões: haver perdido a oportunidade, ou haver sido prejulgada pelo Plenário, em outra deliberação. Conforme o art. 334 do capítulo XVIII do RISF, a declaração de prejudicialidade será feita pelo Presidente, no Plenário.

A segunda hipótese, referida no Capítulo XIX do RISF, é a de sobrestamento do estudo de qualquer proposição. O sobrestamento pode ser proposto, mediante requerimento de comissão ou de Senador, para aguardar: a decisão do Senado ou o estudo de comissão sobre outra proposição; o resultado de diligência; ou o recebimento de outra proposição sobre a mesma matéria.

Entre os casos peculiares de Parecer, destacam-se os de apreciação de indicações, de propostas de emenda à Constituição, de medidas provisórias ou projetos de lei de conversão, de operações de crédito, e de requerimentos de informações.

A indicação corresponde a sugestão de Senador ou Senadora 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 é discutida nem votada. Assim, a deliberação tem por base a conclusão da comissão à qual foi encaminhada e, se for pela apresentação de projeto, este será formalizado.

A proposta de emenda à Constituição possui como particularidade o fato de ser examinada exclusivamente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, antes da apreciação pelo Plenário. O Parecer apresenta as mesmas características dos demais.

No caso das medidas provisórias, o Parecer é elaborado pela comissão mista específica encarregada de examinar a matéria. Deve-se examinar, preliminarmente, sua constitucionalidade, especificamente quanto ao atendimento dos pressupostos de urgência e de relevância, os relativos a impedimentos e vedações; e, em seguida, o mérito da proposta. Quando necessário, será examinada a adequação orçamentária e financeira da medida. Como a tramitação das medidas provisórias tem início na Câmara dos Deputados, se forem efetuadas alterações no texto original naquela Casa, a proposição a ser apreciada pelo Senado passa a constituir projeto de lei de conversão (PLV) oriundo da medida provisória. Nesse caso, o Parecer tem por objeto o texto do projeto de lei de conversão. Mas também pode ser aprovada a Medida Provisória na Câmara em sua forma original e, nesse caso, o Parecer no Senado analisará a própria medida provisória. Porém, não se pode excluir a possibilidade de haver emendas no Senado, transformando-se em PLV nessa Casa. Confirmando-se essa hipótese, deverá retornar à Câmara dos Deputados.

As autorizações para operações de crédito externas de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios estão entre as competências privativas do Senado. Essas operações, encaminhadas por mensagem do Executivo, são apreciadas pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE). No Parecer sobre operações de crédito, o relatório apresenta resumo da operação e do seu objetivo, e a análise deve cotejar o atendimento das resoluções do Senado pertinentes, que dispõem sobre os limites e condições para os diferentes tipos de operação financeira. O voto concluirá pela aprovação ou rejeição da proposta, apresentando-se, em ambos os casos, minuta de projeto de resolução, sujeita à deliberação da CAE e, posteriormente, do Plenário.

Os requerimentos que demandam Pareceres escritos são os de voto de aplauso, regozijo, louvor, solidariedade, congratulações; o de voto de censura; os requerimentos de sobrestamento de proposição de autoria de Senador; e os requerimentos de informações.

As minutas desses Pareceres devem ser elaboradas segundo as regras gerais já enunciadas, mas no caso de Pareceres sobre requerimentos de informações há particularidades a destacar. Em primeiro lugar, como se destina a orientar decisão da Mesa, a ementa deve ser iniciada com a expressão “Para instruir decisão da Mesa do Senado Federal, sobre o Requerimento nº XXX, de [ano],” seguida de descrição sucinta do objeto do requerimento. Nesse caso, a análise deve atender de modo conciso às condições constitucionais e regimentais para a admissibilidade do requerimento (art. 50, § 2º CF e arts. 215, 216 e 217 do RISF), concluindo

pela recomendação de enviá-lo ou não à autoridade competente, ou, caso necessário, pelo oferecimento de reparos ao seu texto.

Quando se tratar de informações sigilosas, o requerimento será apreciado pela CCJ, observando-se o que prescreve a Seção II do Ato da Mesa nº 1, de 2001, e a Lei Complementar nº 105, de 2001.

Normalmente, as intenções do autor do requerimento se encontram consignadas nos termos de seu objeto. Isso é fundamental para sua admissibilidade, nos termos do que preconiza o art. 1º, § 2º, do Ato da Mesa nº 1, de 2001, ou seja, as informações solicitadas deverão ter relação estreita e direta com o assunto que se procura esclarecer. No entanto, é possível que, na forma em que ele foi redigido, o teor das questões a serem submetidas à autoridade destinatária não guarde correspondência com tais intenções. Nesses casos, é lícito elaborar minuta de Parecer favorável (se for o caso), com o oferecimento das adaptações necessárias ao atendimento do que se pretende obter com a inquirição; ou, então, propor sua rejeição, se o problema for incontornável.

NOTA TÉCNICA

A Nota Técnica é, por excelência, instrumento de manifestação do Consultor Legislativo, do seu entendimento sobre questão específica ou assunto de caráter geral. Serve, fundamentalmente, para registrar, perante o solicitante do trabalho, dúvidas, sugestões e pontos de vista de natureza técnica. Destina-se, também, a ressaltar a responsabilidade da Consultora ou do Consultor sobre o trabalho elaborado, quando houver divergência entre a sua posição e a do demandante do trabalho.

Trata-se de recurso que deve ser usado com parcimônia, somente nas situações que tornem a sua utilização indispensável. O contato com o demandante pode, em muitas situações, dispensar a elaboração de Nota Técnica, mas a decisão final sobre a sua necessidade é da Consultora ou do Consultor.

A Nota Técnica, nos termos do art. 6º do Regimento Interno da Consultoria Legislativa, deve permitir:

- expor, fundamentadamente, o seu entendimento sobre a solicitação que lhe é encaminhada;
- esclarecer o solicitante sobre questões atinentes a constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, oportunidade e conveniência da proposta;
- solicitar orientações sobre a posição do parlamentar quanto ao mérito da proposta ou sobre questões relevantes;

- informar a existência de normas legais ou de proposições legislativas que disciplinam, total ou parcialmente, o conteúdo da solicitação;
- apontar a necessidade de realização de estudo mais aprofundado em razão da complexidade do tema;
- sugerir soluções ou opções não vislumbradas na solicitação;
- registrar fatos que considere relevantes.

Em decorrência, uma Nota Técnica deve ser informativa, esclarecedora, objetiva e sintética. Contudo, nas circunstâncias em que a Nota Técnica precisar ser mais analítica, deverá desenvolver argumentação convincente e circunscrever-se a argumentos pertinentes ao contexto.

NOTA INFORMATIVA

A Nota Informativa tem como principal objetivo responder consultas de Senadoras e Senadores. Portanto, ainda que ela reflita a visão da Consultora ou do Consultor Legislativo sobre o tema, a sua função principal é responder indagações, esclarecer questões ou analisar assuntos, de forma objetiva, em resposta a uma demanda formulada.

É importante distinguir a Nota Informativa do Estudo, que tem caráter monográfico e a pretensão de abranger um dado tema com profundidade. Já a Nota Informativa deve ser breve, para responder a consultas de modo sucinto e objetivo.

Assim, além do requisito da objetividade, a Nota Informativa deve delimitar claramente a questão abordada, a ser tratada de forma didática e esclarecedora, restringindo-se aos dados e às informações pertinentes ao contexto. Outras características, como a boa articulação da explanação, a consistência do raciocínio e a coerência interna do texto são fundamentais.

ESTUDO

O Estudo é um trabalho de pesquisa e análise, com características semelhantes aos de uma monografia¹, feito por demanda de parlamentar, da Direção da Consultoria Legislativa ou por iniciativa de Consultora ou Consultor Legislativo. Sua função é esclarecer determinado tema de maneira aprofundada, fornecendo, de forma organizada e analítica, as informações necessárias à compreensão do assunto.

Tendo em vista as atribuições institucionais do Congresso Nacional, as demandas por Estudos costumam estar vinculadas a mudanças legais e normativas, bem como a avaliações de políticas públicas. Portanto, é pertinente que o Estudo contenha avaliações de mérito, e apresente sugestões de atualização legislativa e de aprimoramento de políticas adotadas pelo Executivo, bem como que proponha novas políticas, caso se entenda necessário.

Como todo trabalho de caráter técnico, o Estudo necessita atender a preceitos metodológicos mínimos, como, por exemplo, realização de uma pesquisa prévia, buscando o amparo na literatura atualizada; inclusão da citação dos autores e das obras utilizadas na construção dos argumentos; exposição das idéias de forma clara, concisa e objetiva, com uso de linguagem direta, condizente com a redação científica.

¹ Para os fins deste Manual, entende-se por monografia o tratamento escrito de um tema específico que resulte de pesquisa com o propósito de apresentar uma contribuição relevante ou original.

Almeja-se, na redação do Estudo, o equilíbrio entre a simplicidade e a precisão e o rigor do vocabulário técnico, sem que se caia no hermetismo. A relação dialética entre esses aspectos é o fio condutor para uma apresentação didática, levando em conta que o leitor não é um especialista na matéria.

As características do Congresso Nacional exigem um esforço por parte de Consultoras e Consultores para definir bem o foco do Estudo, ajustando-o às necessidades do parlamentar e ao contexto vigente. Nesse sentido, a questão da oportunidade para a utilização do trabalho ganha relevância. O Estudo deve ter, portanto, os elementos de qualidade necessários a qualquer texto técnico e científico e, ao mesmo tempo, ser capaz de atender aos Senadores e às Senadoras de forma tempestiva.

O texto do Estudo deve ser pensado como fonte de informação para o leitor, fornecendo desde os conceitos fundamentais relativos ao assunto até uma visão mais aprofundada dos respectivos conteúdos. Nesse sentido, também é relevante que o autor faça uso dos diversos recursos que facilitem a compreensão, especialmente os visuais, tais como gráficos, tabelas ou mesmo figuras. Nesse caso, é importante citar as fontes utilizadas, bem como respeitar as normas de padronização desses recursos.

Com relação aos dados bibliográficos, o Manual de Elaboração de Textos da Consultoria Legislativa oferece boa orientação sobre a forma de fazer citações. Recomenda-se que as citações de bibliografia sejam registradas ao longo do texto, acompanhadas de inserções em notas de rodapé (vide os

exemplos de Estudo), de forma a facilitar a leitura. Fica a critério do autor anexar os dados bibliográficos completos ao final do documento.

Em razão de sua extensão, recomenda-se que cada Estudo seja precedido de um sumário executivo. Esse sumário consiste em um parágrafo que descreva o foco do trabalho, seus objetivos, as principais visões existentes sobre o assunto, e a sua conclusão. Sua função é atrair a atenção do leitor para o conteúdo da pesquisa.

É importante registrar que essas recomendações se aplicam, no que couber, aos *Textos para Discussão* organizados pela Coordenação de Estudos da Consultoria Legislativa, os quais se enquadram perfeitamente na categoria de Estudos.

RELATÓRIOS

Os Relatórios de que trata este Manual são os de indicação de autoridade, indicação a premiações, documento final de Comissão Temporária ou de Comissão Parlamentar de Inquérito e sobre avisos do Tribunal de Contas da União (TCU).

Uma visão geral sobre esses documentos nos leva a considerar que um Relatório tem dois objetivos simultâneos: informar e servir de base a uma tomada de decisão ou deliberação.

Os relatórios de indicação de autoridade ou relativos a premiações apresentam resumidamente os perfis dos indicados, destacam os itens mais importantes de seus currículos relativamente ao cargo ou prêmio em questão, sem avaliações positivas ou negativas. Verificam, também, se existe algum impedimento formal. Deve-se atentar para a extensão do texto, pois esse tipo de relatório se destina à leitura, em ambiente de Comissão ou de Plenário.

O documento final de Comissão Temporária ou de Comissão Parlamentar de Inquérito é um tipo de relatório peculiar, cuja configuração reproduz a dinâmica, a divisão de trabalho, os passos metodológicos, os fatos apurados, as conclusões. Dele deve constar um sumário executivo, com o resumo das principais informações.

Nos casos de relatórios sobre os avisos enviados pelo TCU ao Congresso Nacional, resultantes da apreciação de contas ou da realização de auditorias, em cumprimento às determinações constitucionais, cabe, inicialmente, resumir seu conteúdo. A conclusão poderá ser pela tomada de conhecimento e arquivamento, ou pela adoção de outras medidas (apresentação de requerimento de informações, pedido de nova providência, etc.). Neste último caso, as minutas sugeridas devem ser elaboradas pelo Consultor ou pela Consultora.

Por fim, seja qual for o relatório, prevalecem as instruções das Recomendações Gerais deste Manual, quanto a estilo, clareza, coerência, concisão, precisão e consistência.

RESUMO DE AUDIÊNCIA/DEPOIMENTO/CONFERÊNCIA

Os resumos de acompanhamento de reuniões, audiências, seminários, depoimentos, conferências, etc. têm a finalidade de informar, em linhas gerais, o ocorrido em eventos realizados, em geral, pelas Comissões do Senado. Trata-se, portanto, de texto em linguagem simples e objetiva, não necessariamente técnica, com relato direto dos principais fatos do evento, tais como: nome do evento, data e hora de realização, quem falou, em nome de qual instituição; se foi reportada alguma constatação ou denúncia, se houve sugestões, se foram apresentados documentos. O texto deve ter apenas o tamanho necessário para isso, sem prolixidades ou excesso de detalhes.

PRONUNCIAMENTOS

As minutas de pronunciamentos elaboradas pela Consultoria Legislativa se destinam às intervenções das Senadoras e dos Senadores em Plenário e, excepcionalmente, às participações em eventos em que estes representam a instituição ou estejam a convite de setores da sociedade. Aqui serão definidas as características essenciais dessa peça oratória, com base na já consolidada experiência da Consultoria Legislativa e também nos princípios da Retórica.

Cabe enumerar, inicialmente, os tipos mais comuns de falas proferidas pelos parlamentares: são discursos que se destinam a: a) expor uma situação e solicitar uma providência ou tomada de decisão; b) discorrer sobre instituição, programa ou política pública em andamento, de maneira positiva; c) homenagear uma personalidade, uma cidade ou uma instituição.

Tomando por base os ensinamentos da Retórica, observa-se que esses discursos correspondem, respectivamente, a *deliberativos*, *de propaganda* e *epidíticos*.

Entre os deliberativos encontram-se, por exemplo, as apresentações de proposições (projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, etc.), em que o autor levanta um problema que reclama uma providência legislativa. Nessa exposição, o parlamentar não se limita a informar sobre a proposição apresentada, pois seu intento é obter a adesão dos pares para a aprovação daquele projeto. Nessa mesma categoria se encontram

os discursos de denúncias, em que são expostas as falhas ou faltas em algum setor da sociedade ou do governo que demandam uma tomada de atitude, seja de cada parlamentar, individualmente, seja de alguma das Comissões, seja do Plenário. Entre as *deliberações* a serem tomadas pela audiência está a de aderir àquela denúncia, apoiar o orador e fazer coro com ele, ou opor-se à sua manifestação.

Os discursos *de propaganda* destinam-se a mencionar (de maneira elogiosa) uma política pública, do Governo Federal ou de um Estado ou Município específico. Se uma instituição está desenvolvendo um programa considerado digno de elogios, de apoio, o orador ou a oradora vem a público para falar sobre essa política, a fim de manter a adesão daqueles que já a apóiam.

Já os discursos *epidíticos* – ou de falar bem – se destinam, explicitamente, a fazer uma homenagem. Pode ser a uma data comemorativa – aniversário de Brasília, Dia Nacional da Consciência Negra –, ou a uma personalidade – Juscelino Kubitschek, Rachel de Queiroz –, ou a uma cidade, e assim por diante.

Uma característica fundamental das minutas de pronunciamento é a da oralidade, ou seja, por se tratar de uma peça escrita-para-ser-lida, deve guardar consonância com as falas espontâneas. Podemos apontar, entre outras características dessa oralidade, a extensão das frases, encadeadas de tal modo que respeitem o ritmo respiratório. Assim sendo, fugirá de uma tendência da língua escrita, que é a de fazer, às vezes, períodos muito longos, ou frases que não estão na ordem direta.

O Consultor ou a Consultora, ao elaborar a minuta, deve levar em conta aspectos como o ritmo, a entonação, a facilidade da pronúncia, e assim por diante. Um bom procedimento é a leitura do texto em voz alta após a sua conclusão.

Deve-se lembrar que, diferentemente do leitor de um texto escrito, o ouvinte não tem como recorrer ao que foi expresso anteriormente. Enquanto o texto escrito tem uma dimensão e uma possibilidade de recorrência “espacial”, o discurso falado tem uma dimensão “temporal”. Se o leitor pode recorrer à frase e até aos parágrafos anteriores, o ouvinte tem como referência a última frase. Em decorrência, repetições de palavras ou de expressões, que seriam deselegantes no texto para ser lido, podem ser importantes para a fixação de idéias nos discursos.

Em se tratando de pronunciamentos que falam de políticas públicas, é provável que seja necessário citar números, cifras, estatísticas, percentuais. Mas é bom não abusar. Números demais poderão confundir o ouvinte. Outro cuidado, nesse caso, refere-se justamente à impossibilidade de o ouvinte dimensionar tais grandezas, que têm como objetivo servirem de argumento para o convencimento que se está buscando. Recorrer a imagens, comparações, analogias e outros expedientes pode ser um excelente método de fazer com que as grandezas sejam bem compreendidas pelos ouvintes-assistentes.

Como qualquer peça retórica, os pronunciamentos devem recorrer às estratégias de convencimento e de persuasão. Enquanto o primeiro se faz

com fundamento em razões, baseadas em fatos, eventos, conhecimentos, leis, tratados, jurisprudências, a segunda se funda na mobilização dos afetos.

Então, um discurso que se proponha a falar sobre a educação trará uma série de argumentos destinados a convencer, tais como índices de analfabetismo entre jovens e adultos, comparações com outros países, ganhos econômicos auferidos com anos a mais de escolarização. Essa é a parte do convencimento. Mas recorrerá também aos afetos. Primeiramente, lançando mão do *acordo* pré-estabelecido de que a educação é um valor a ser perseguido pela nação. Assim, poderá mencionar aspectos como a vergonha provocada pela incapacidade da leitura e da escrita; poderá, igualmente, falar da humilhação causada pelos modestos ganhos de uma pessoa com poucos anos de escolarização; chamará aos brios as autoridades governamentais, que permitem que o País receba baixa pontuação nos índices internacionais de desenvolvimento humano, e assim por diante.

Já se vê que não é tão fácil distinguir, por vezes, o limite entre o “convencer” e o “persuadir”. Mas é nessa confluência e nesse limiar que reside a qualidade de um bom discurso. Se excessivamente baseado em “fatos”, “números”, “estatísticas”, pode tornar-se por demais duro ou entediante e, com isso, afastar a audiência. Se o discurso recorre muito à emotividade, pode ser acusado de falta de objetividade. Assim sendo, deve-se buscar o equilíbrio das estratégias de convencimento e de persuasão.

A questão que se coloca, então, é: como selecionar os argumentos? Para responder a essa indagação, novamente, a Retórica vem em nosso socorro, com as noções de *orador*, *auditório* e *acordo*. Embora

aparentemente simples, essas noções revelam a necessidade de maior pesquisa sobre cada um deles.

Como *orador*, podemos entender aquele que pronuncia o discurso. Mas essa identidade está longe de se esgotar na identificação do título (Senador/Senadora), acrescido do nome, do Estado e do partido. O orador ou a oradora se identifica com regiões geográficas, com questões de gênero, com valores ideológicos, com afeições e afinidades de inúmeros matizes. E todos esses elementos fazem parte da configuração do orador.

Com o *auditório*, ocorre o mesmo. Se, fisicamente, se pode identificar o Plenário do Senado, não se deve esquecer que a transmissão é feita ao vivo, via rádio e TV; então, a audiência do Senador ou da Senadora é, virtualmente, todo o Brasil (*auditório universal*). Mas, como esses oradores não falam sempre para esse auditório universal, é necessário que seja identificado o recorte do *auditório especializado* para o qual falam. *Awareness of the audience* (consciência da platéia, dos valores do grupo para quem se fala), como recomendava Sigmund Freud, é fundamental.

Uma característica desse auditório particular é que ele tem poder de deliberar em favor ou contra as posições sustentadas pelo que fala. Assim, cabe indagar: O discurso é para as autoridades do Poder Executivo? Para um ministro em especial? Para o segmento das professoras e dos professores brasileiros? É para os militares? Para os nordestinos? Para os paulistas? Enfim, configurar o auditório requer que se verifique junto ao parlamentar que demandou o pronunciamento qual é sua audiência privilegiada. Esse recorte, muitas vezes, pode ser feito pelo próprio Consultor ou Consultora, com base

no tema em debate: A quem interessa esse programa, essa política? Quem ganha e quem perde com a adoção dessa nova lei?

Por *acordo*, vamos entender o conjunto de proposições ou premissas que já vigoram no auditório, que são presumidamente assumidas pelos ouvintes. Digamos que a Constituição de 1988, com suas determinações e declarações de princípios, representa o acordo vigente. Então, será baseado nela que o orador buscará convencer a audiência de que esta ou aquela medida deve ser tomada, justamente para cumprir o acordo.

No discurso *deliberativo*, o parlamentar procura convencer a audiência a tomar esta ou aquela deliberação, sempre com base no acordo vigente. Se a Constituição já garante um período de ensino básico de oito anos, mudar esse patamar para nove configura um aperfeiçoamento de uma ação, justamente para reforçar o acordo ou alcançar uma aprovação mais ampla, que é a necessidade da universalização do ensino. Se a política de salário mínimo consiste em reajustá-lo anualmente para acompanhar a inflação, propor reajustes reais configura uma medida para cumprir um acordo maior, que lista as necessidades básicas (alimentação, moradia, etc.) a serem sustentadas pelo salário mínimo. Também no discurso *de propaganda* o orador atua dentro do acordo, para reforçá-lo, confirmá-lo. No discurso de falar bem, então, é que se aprofunda o trabalho em torno do acordo.

Cinco são as principais qualidades do orador, conforme recomenda o Pe. Antônio Vieira, no seu *Sermão da Sexagésima*, pregado na Capela Real, no ano de 1655: a pessoa, a ciência, a matéria, o estilo, a voz. “A pessoa que é, e ciência que tem, a matéria que trata, o estilo que segue, a voz

com que fala.” Passados três séculos e meio, não mudaram muito esses valores.

O responsável pela minuta de pronunciamento deve levar em conta tais características para elaborar o texto. Assim, deve fazer com que a personalidade política do orador (*pessoa*) apareça ao longo do pronunciamento – de onde vem (estado, região, gênero, cor, grau de instrução, carreira política), que valores políticos porta (partido político, visão de mundo, posição perante o governo), que visão de economia propaga, em nome de quem vem a público, etc.

A *ciência* a que se referia Vieira são os elementos de convencimento, as razões, tudo aquilo que se funda nos conhecimentos. Mas, para Vieira, não basta a exatidão das razões:

As razões não hão-de ser enxertadas, hão-de ser nascidas. O pregar não é recitar. As razões próprias nascem do entendimento, as alheias vão pegadas à memória, e os homens não se convencem pela memória, senão pelo entendimento.

Porque o que há-de dizer o pregador, não lhe há-de sair só da boca; há-lhe de sair pela boca, mas da cabeça. O que sai só da boca pára nos ouvidos; o que nasce do juízo penetra e convence o entendimento.

A noção de *estilo* é a mesma que utilizamos hoje, sempre levando em conta o que é próprio de cada orador. Utilizando-se da analogia bíblica, em que desceram as línguas sobre os apóstolos, Vieira exemplifica essa natureza personalizada:

(...) Porque não servem todas as línguas a todos, senão a cada um a sua. Uma língua só sobre Pedro, porque a língua de Pedro não serve a André; outra língua só sobre André, porque a língua de André não serve a Filipe; outra língua só sobre Filipe, porque a língua de Filipe

não serve a Bartolomeu, e assim dos mais. E senão vede-o no estilo de cada um dos Apóstolos, sobre que desceu o Espírito Santo. Só de cinco temos escrituras; mas a diferença com que escreveram, como sabem os doutos, é admirável.

Com a noção de *voz*, Vieira não se refere apenas ao aspecto fisiológico da fala, mas o tom com que fala o orador e os recursos de que se utiliza: se mais cordato, ou mais agressivo; se desafiador ou conciliador; e assim por diante. Cita João Batista, que era uma voz que clamava no deserto: Pois por que se definiu o Batista pelo bradar e não pelo arrazoar; não pela razão, senão pelos brados? Porque há muita gente neste mundo com quem podem mais os brados que a razão, e tais eram aqueles a quem o Batista pregava.

Mas menciona também Moisés:

Desça minha doutrina como chuva do céu, e a minha voz e as minhas palavras como orvalho que se destila brandamente e sem ruído.

Por *matéria*, Vieira se referia ao fio da meada, ao foco da questão. E se utiliza de uma metáfora:

Uma árvore tem raízes, tem tronco, tem ramos, tem folhas, tem varas, tem flores, tem frutos. Assim há-de ser o sermão: há-de ter raízes fortes e sólidas, porque há-de ser fundado no Evangelho; há-de ter um tronco, porque há-de ter um só assunto e tratar uma só matéria; deste tronco hão-de nascer diversos ramos, que são diversos discursos, mas nascidos da mesma matéria e continuados nela; estes ramos não hão-de ser secos, senão cobertos de folhas, porque os discursos hão-de ser vestidos e ornados de palavras.

Quanto à extensão, é necessário levar em conta não apenas o que foi indicado na Solicitação de Trabalho à Consultoria Legislativa (STC), mas

também a densidade do tema, assim como a relevância no contexto em que será pronunciado.

No que diz respeito à estrutura, os tratados de Retórica costumavam trazer uma seqüência recomendada, que começava com o *exórdio*, que é a introdução do tema. Pode ser um elogio, uma censura, um conselho, que induza a audiência a fazer alguma coisa, ou deixar de fazer algo. Ao exórdio deveria seguir-se a *narração* – também conhecida como argumentação –, onde o assunto propriamente dito deveria ser desenvolvido, ilustrado. Na seqüência, deveriam vir as provas, as demonstrações daquilo que se afirmou. E, por fim, viria a *peroração*, isto é, o apelo do orador em favor da adesão do auditório à sua tese.

Ainda segundo as recomendações da Retórica tradicional, o discurso deveria constar de quatro fases: na primeira, buscar-se-ia predispor o ouvinte em favor do orador; na segunda, ampliar ou atenuar o que foi dito; na terceira, excitar as paixões no ouvinte; na quarta, proceder a uma recapitulação.

Versões mais atualizadas dessas recomendações constam de diversos manuais de redação que tratam do texto dissertativo. Nesses livros, são consideradas três partes como fundamentais: *introdução*, *desenvolvimento* e *conclusão*. Como esses nomes genéricos parecem dizer pouco, autores como Othon M. Garcia² vão mais longe e esclarecem que a introdução deve ser

² GARCIA, Othon M. *Comunicação em Prosa Moderna*. 17^a. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1998.

apresentada na forma de uma proposição inicial. Uma proposição, nesse caso, equivale a uma premissa, uma lei geral, um princípio sobre o qual todos estejam de acordo, mas apresentada de forma a constituir um problema, na forma de uma oração negativa ou afirmativa. Garcia compara essa proposição à premissa maior de um silogismo, isto é, uma formulação em termos genéricos, em que estejam presentes ou sejam subentendidas as idéias de “todo” ou “nenhum”; “sempre” ou “nunca”. Essa formulação pode ter como fonte uma área científica, uma lei, ou mesmo um dito popular do senso comum. Desse ponto de vista, qualquer tema pode ser problematizado: educação básica, taxa de juros, políticas de ação afirmativa, política salarial.

No desenvolvimento, deve vir a argumentação, da qual, também segundo Garcia, podem constar **fatos, exemplos, ilustrações, dados estatísticos, testemunhos autorizados** e outros tipos de prova. Fatos são aqueles que provêm da realidade: “tal coisa aconteceu”. E esse evento narrado funcionará, no corpo da argumentação, como uma das provas arroladas pelo orador. Se o tema é educação básica, o fato narrado pode ser a exclusão da pré-escola que sofrem as crianças de seis anos de idade, se pertencentes a famílias de baixa renda. Esse fato pode ser apresentado como um exemplo [na comunidade tal, da zona rural do município qual, as crianças de 6 anos estão fora da escola]; ou um dado estatístico [x% das crianças de 6 anos de famílias que ganham até y salários mínimos estão fora da escola, por não poderem pagar a pré-escola]; ou mesmo uma ilustração [Fulano, filho de Sicrano e Beltrana, 6 anos, morador de Cafundó do Judas...]. O testemunho autorizado consiste na citação de um autor célebre na área [Como afirmava Paulo Freire,...] ou de uma lei [Segundo a Constituição Federal, art. tal, ...].

Por fim, a conclusão variará conforme a natureza do discurso. Se deliberativo, deverá fazer uma conclamação do tipo [Nome ou cargo do agente com poder] deve [verbo de ação] em favor de [beneficiários]. Se de um discurso de propaganda, ainda prevalece a natureza deôntica (o dever ser), nesse caso com uma ação diluída, pois se trata apenas de apoiar uma política, uma instituição, um programa.

Já se o discurso for do tipo *de falar bem*, bastará uma recapitulação. Mas pode ser que se encaminhe, também, para um tipo de atitude recomendada aos ouvintes, algo como “sigamos o exemplo de tal estadista, pois nossos dias reclamam uma pessoa com sua coragem, determinação, confiança e poder de liderança”. Desse modo, veremos que, em graus diversos, todos os discursos terão uma natureza deliberativa.

A Retórica tradicional consagrou também os *topoi*, ou topos, os lugares do discurso. Recapitulando, teremos os lugares de **quantidade**, de **qualidade**, de **ordem**, de **essência**, de **pessoa**, do **existente**³.

Segundo o **lugar de quantidade**, um bem que sirva a um número maior de pessoas será preferível a um que sirva a menos gente; o durável, superior ao perecível, e assim por diante. Regras de maioria, como as vigentes nas democracias, levam em conta esse princípio.

³ ABREU, Antônio Suárez. *A arte de argumentar*. São Paulo : Ateliê Editorial, 2005.

Já o **lugar de qualidade**, ao contestar a supremacia do numérico, valoriza o que é singular: uma obra de arte, por exemplo, ou uma espécie ameaçada de extinção.

O **lugar de ordem** cria uma hierarquia do que vem primeiro: superioridade do anterior sobre o posterior, das causas sobre os efeitos, e assim por diante. O lugar de ordem é fundamental para as comparações.

O **lugar de essência** valoriza aquilo que mais se aproxima de determinado ideal, seja ele de beleza, de justiça, de democracia, de bravura. O Senado Federal, por exemplo, instituiu o Diploma Mulher-Cidadã Bertha Lutz, por identificar na homenageada um ideal de atuação.

O **lugar de pessoa** assegura que, em primeiro lugar, vêm as pessoas, depois as coisas. Assim sendo, um orador poderá lançar mão de políticas que valorizem as pessoas, e não as metas econômicas ditadas pelo mercado.

O **lugar de existente** faz com que se dê prioridade para o que já está aí, disponível, em detrimento do que pode vir no futuro, tal como traduzido no ditado popular “mais vale um pássaro na mão que dois voando”.

Ainda no que diz respeito à estruturação de um discurso, podemos identificar alguns pontos que dele devem constar, independentemente de se situarem no princípio, no meio ou na conclusão. São eles:

- I) Cortesias, agradecimentos, elogios, manifestações de apoio, em que o orador aponta, no auditório universal, “quem são os seus”, com quem se identifica, a quem se dirige. Essas cortesias vão muito além dos meros pronomes de tratamento e vocativos (Ilustríssimo, Vossa Excelência, etc.). São concretizados por menções a locais, personalidades admiradas por ambos (orador e auditório), citações religiosas, jurídicas, e assim por diante.
- II) Menção a problemas, perigos, inimigos e advertências, em que o orador faz uma verdadeira análise de conjuntura dos problemas que deverão ser solucionados com suas proposições e conclamações. Quanto mais o orador for rigoroso nessa leitura da realidade, mais poder ele concede ao auditório, mais elementos de convencimento ele traz para a deliberação.
- III) Crenças e valores, que podem ser expostas por afirmações ou negações enfáticas, pela citação de princípios morais, políticos, religiosos e econômicos. Trabalham o acordo com o auditório (“vocês que acreditam nos mesmos valores que eu...”).
- IV) identidade do orador, em que é configurado o quem-sou-eu-para-lhes-falar-assim: de onde venho, qual minha formação, que experiência de vida tenho, que feitos realizei. É fundamental para dar credibilidade a todo o conjunto da peça oratória.
- V) Proposições e conclamações constituem a parte em que o orador diz a que veio: ele apenas denuncia uma situação, ou traz soluções? Não é necessário que as propostas enunciadas venham a ser executadas por ele próprio, mas o auditório deve concordar com o orador em que determinada iniciativa precisa ser tomada por este ou aquele agente com poderes para tal.

Os exemplos de discursos que constam deste Manual têm como princípio organizador não a natureza normativa, de algo a ser seguido ao pé da letra, mas simplesmente pretendem dar uma idéia das modalidades que representam: deliberativo, de propaganda ou epidítico.

JUSTIFICAÇÃO DE PROPOSIÇÃO

Embora a parte do articulado das proposições legislativas seja tratada no Manual de Técnica Legislativa, discorreremos aqui sobre a parte denominada “Justificação”, tendo em vista a semelhança que esta guarda com as demais modalidades de texto aqui expostas.

A Justificação (conjunto de justificativas) reúne os argumentos do autor para apoiar a proposição. Desse ponto de vista, assemelha-se muito aos arrazoados dos pronunciamentos parlamentares, razão pela qual se enquadra no conjunto das peças oratórias do tipo deliberativas (ver tópico sobre Pronunciamentos).

A escolha de argumentos (técnicos, econômicos, políticos, afetivos) deve ser coerente, congruente e suficiente para amparar a proposta legislativa. Algumas das perguntas fundamentais a serem respondidas pelo texto são:

– Que elementos da realidade (social, política, econômica) serviram de base à iniciativa?

– Haverá algum grande prejuízo para a sociedade se não for aprovada uma lei (requerimento, resolução, decreto legislativo, emenda à constituição) sobre o assunto?

– Em que esfera do ordenamento jurídico se insere a proposição, isto é, que outras matérias já tratam do tema, qual o amparo constitucional, em que inova e em que aperfeiçoa a legislação?

A extensão desse texto deve ser proporcional à relevância da inovação legislativa, devendo cobrir todos os aspectos necessários ao convencimento quanto à necessidade de aprovar a proposição.

PROCEDIMENTOS PARA REVISÃO

A revisão tem relevância tão decisiva quanto a elaboração do trabalho. A maior parte do trabalho de pesquisa e escrita cabe, naturalmente, ao encarregado pelo texto; mas uma revisão criteriosa e cuidadosa pode contribuir não apenas para a qualidade final do trabalho, mas também para evitar que saiam da Consultoria documentos com algum erro formal ou de conteúdo.

Não se pode esquecer que o primeiro revisor é o próprio elaborador. E que este só deve dar andamento ao trabalho depois de ter feito as revisões necessárias. Cabe, ainda, perguntar quantas vezes se deve ler um texto para ter segurança de que se detectaram todos os possíveis erros. Essa quantidade de leituras só o revisor, ciente de suas características pessoais, pode responder. Mas pelo menos duas leituras devem ser feitas.

As recomendações a seguir têm como objetivo relembrar os principais requisitos de uma boa revisão.

Além das anotações no próprio texto (revisão eletrônica ou em impresso), o revisor pode e deve fazer comentários ao elaborador e até fazer sugestões que aprimorem o conteúdo do trabalho. As observações não devem restringir-se aos elementos que merecem reparo, mas, se couber, devem ressaltar os aspectos positivos do texto.

No que diz respeito ao padrão lingüístico a ser observado, o revisor deve levar em conta as recomendações do Manual de Elaboração de Textos, bem como as obras de referência nele listadas (outros manuais, gramáticas e dicionários). Entretanto, certas escolhas de estilo do autor devem ser respeitadas, desde que não firam os princípios gerais aqui adotados.

Além de procurar a melhor expressão para o texto, o revisor deve atentar para aspectos formais e de mérito: O texto está de acordo com o solicitado? Existe alguma impropriedade nas citações? O texto se atém ao tema do trabalho? As leis citadas estão vigentes?

Embora a responsabilidade pelo conteúdo seja do elaborador, o revisor deve apontar as falhas, se encontrar, relativas à coerência entre números citados e remissões internas, clareza do texto, técnica legislativa adotada pela Consultoria Legislativa, grau de polidez, etc.

Acima de tudo, deve prevalecer a consciência – para revisor e autor – de que, antes de serem textos autorais, os trabalhos da Consultoria Legislativa são documentos institucionais, pelos quais respondem os autores, em primeira instância, mas cuja responsabilidade final é da Consultoria Legislativa.

EXEMPLOS DE PARECER

Minuta

PARECER N° , DE 2006

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, em decisão terminativa, ao Projeto de Lei do Senado (PLS) n° XXX, de 1999, que *modifica a Lei n° 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que altera a legislação do Salário-Educação.*

RELATOR: Senador [NOME DO SENADOR]

I – RELATÓRIO

O PLS n° XXX, de 1999, de autoria do Senador [nome do Senador], modifica a Lei n° 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que altera a legislação do salário-educação, para incluir como beneficiários dessa contribuição social os alunos do ensino fundamental na modalidade de educação indígena, destinando a estes últimos 1% (um por cento) do total dos recursos arrecadados.

A precariedade da oferta da educação indígena é alegada como justificativa do projeto. Essa educação está hoje restrita, na sua quase totalidade, às séries iniciais do ensino fundamental em escolas estaduais e municipais, não obstante as boas intenções do Poder Executivo Federal (Decreto n° 26, de 1991) e as disposições da Lei n° 9.394, de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (arts. 78 e 79). O reforço de recursos financeiros significaria um impulso considerável para tornar efetiva a educação indígena no território nacional.

O projeto, encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, recebeu parecer favorável, com emenda do relator, substituindo a expressão “nações indígenas” por “populações indígenas”.

II – ANÁLISE

Não há dúvida de que as populações indígenas, durante séculos, foram duramente atingidas por um processo de invasão que lhes retirou não somente inúmeras vidas como os elementos de sua própria identidade. Mais recentemente, advogou-se uma política de integração, que buscava proteger e preservar a vida biológica, anulando, entretanto, seus traços culturais, que deveriam ser “civilizados”, ou seja, assimilados pela cultura dominante. De 1988 para cá, a partir da Constituição Federal, reconheceu-se o valor intrínseco das etnias e culturas e o dever da sociedade brasileira de preservá-las e, mais ainda, desenvolvê-las. Para tanto, é fundamental que o processo de educação indígena seja reconhecido e organizado em currículo condizente com as necessidades étnicas, e executado em escolas próprias, de caráter bilíngüe e multicultural.

Avanços significativos têm sido alcançados, inclusive no campo da designação de professores índios em suas escolas e da sua formação científica e pedagógica, em nível médio e superior, dentro dos novos parâmetros. A inclusão das matrículas dos alunos índios no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) também facilitou o atendimento às crianças e adolescentes indígenas.

Na prática, os alunos indígenas do ensino fundamental já estão sendo atendidos pelos recursos do salário-educação, tanto da quota federal, quanto das quotas estaduais e municipais, uma vez que 60% da arrecadação são redistribuídos conforme o número de matrículas nas redes estaduais e municipais, de acordo com a Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, que alterou o art. 2º da Lei nº 9.766, de 1998.

O mérito do PLS nº XXX, de 1999, é, sem dúvida, o de assegurar para a educação indígena um investimento mínimo, no valor de 1% da receita do salário-educação, que, em 2003, teria sido de aproximadamente R\$ 45 milhões. Na forma proposta pelo autor do projeto, ou seja, de aplicar 1% da quota federal e 1% de cada quota estadual, ocorreria, entretanto, um problema: em alguns Estados a população indígena – e, por conseguinte, de alunos de escolas indígenas – é muito maior, proporcionalmente, que em outros. Assim, por exemplo, poder-se-ia incorrer em situações de um aluno indígena de Mato

Grosso do Sul ou do Amazonas receber dez ou vinte vezes menos recursos que um aluno índio de Sergipe ou do Rio Grande do Norte.

Além disso, existe um problema formal: entre a apresentação do projeto, em 1999, e hoje, entrou em vigor a Lei nº 10.832, de 2003, que subdividiu as quotas estaduais em uma estadual e tantas municipais quantos são os Municípios de cada Estado. A redação do art. 2º do PLS fica, portanto, prejudicada, pois não corresponderia mais às intenções de seu autor.

Existe, entretanto, no nosso entendimento, uma saída que garante a consecução dos objetivos do projeto: concentrar a subvinculação dos recursos para a educação indígena na quota federal, que poderá ser redistribuída de acordo com as demandas das populações nativas de cada Estado.

III – VOTO

Diante do exposto, nosso voto é pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº XXX, de 1999, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CE

Dê-se à ementa do PLS nº XXX, de 1999, a seguinte redação:

“Modifica as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação, para destinar recursos dessa contribuição social à educação indígena.”

EMENDA Nº – CE

Dê-se ao art. 2º do PLS nº XXX, de 1999, a seguinte redação:

Art. 2º O art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, passa a vigor acrescido do seguinte § 4º:

“Art. 15.

.....
§ 4º Pelo menos três por cento do montante correspondente à quota federal a que se refere este artigo serão destinados a programas e projetos de educação indígena nos Estados e nos Municípios onde, comprovadamente, existam populações indígenas. (NR)”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Minuta

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em caráter terminativo, sobre os Projetos de Lei do Senado nºs XXX (*altera o art. 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para não punir a prática do aborto realizado por médico em caso de anencefalia fetal*) e YYY (*altera a redação do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1.940, Código Penal, para acrescentar o inciso III ao artigo 128, incluindo entre as suas excludentes de antijuridicidade, hipótese permissiva de interrupção de gravidez*), ambos de 2004, sob regime de tramitação conjunta.

RELATOR: Senador [NOME DO SENADOR]

I – RELATÓRIO

São submetidos a esta Comissão, para decisão terminativa, nos termos dos arts. 101, II, *d*, 258 e seguintes do Regimento Interno do Senado Federal, os Projetos de Lei do Senado nºs XXX e YYY, ambos de 2004, o primeiro de autoria do Senador [NOME DO SENADOR 1] e o segundo do Senador [NOME DO SENADOR 2]. Em decorrência da aprovação do Requerimento nº ZZZ, de 2005, do Senador [NOME DO SENADOR 2], os referidos projetos passaram a tramitar em conjunto, conforme decisão do Plenário do Senado Federal, na sessão do dia 19 de abril de 2005.

As proposições em exame, cada uma a seu modo, pretendem instituir uma nova causa de exclusão da ilicitude no art. 128 do Decreto-Lei nº

2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal (CP), para que o aborto de feto anencéfalo não seja considerado crime.

Para tanto, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº XXX, de 2004, vale-se da designação “aborto no caso de gravidez de feto com anencefalia”, excluindo a ilicitude da conduta “se o feto apresenta anencefalia e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal”. Na justificção, o autor afirma que, “por força da inexistência de qualquer tratamento que possa curar ou, pelo menos, amenizar o problema, as futuras mães são submetidas a um profundo sofrimento psicológico por todo o período gestacional, pois têm a consciência de carregar, em seus ventres, fetos sem qualquer possibilidade de vida extra-uterina”.

O PLS nº YYY, de 2004, utiliza uma estratégia diferente, embora visando alcançar o mesmo objetivo. É que a proposição invoca a expressão “ausência de vida no gestado”, para pleitear o mesmo critério (de verificação da morte) utilizado nos processos de retirada e doação de órgãos, tecidos e partes do corpo humano, nos termos do art. 3º da Lei nº 9.434, de 4 de fevereiro de 1997. Com efeito, o autor considera a punição do aborto de feto anencéfalo um paradoxo inaceitável, pois, se a cessação da atividade cerebral determina a morte clínica para efeito de doação de órgãos, com muito mais razão poderíamos identificar a “ausência de vida” no feto sem cérebro: “conceber que a cessação da gravidez de um feto anencefálico, ou sem atividade cerebral, possa constituir crime, valendo lembrar que essa gestação, não raro, acaba por colocar em risco a vida da gestante, importa em impedir que a gestante retire um feto morto”.

II – ANÁLISE

A matéria insere-se na competência privativa da União para legislar sobre direito penal, consoante o disposto no art. 22, I, da Constituição Federal (CF).

Do ponto de vista da constitucionalidade material, deparamo-nos com uma situação problemática de conflito de interesses: de um lado, a vida (ou esperança de vida) do nascituro; do outro, a integridade biopsíquica da gestante. A antecipação terapêutica do parto do feto anencéfalo vem despertando a defesa apaixonada de um e de outro lado. Logo, parece-nos

perfeitamente compreensível a discussão tão acalorada sobre o tema, principalmente ao sabermos que o Supremo Tribunal Federal (STF) está prestes a decidir a questão (vide o julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 54/DF, de 2004).

Como ponto de partida, e tentando lançar um olhar mais isento sobre tão polêmica questão, devemos indagar **o que é a anencefalia**. Com apoio na literatura especializada, o médico e Consultor Legislativo [Nome do Consultor] explica que “a anencefalia é uma das alterações na formação do sistema nervoso central resultante da falha, em etapas precoces do desenvolvimento embrionário, do mecanismo de fechamento do tubo neural conhecido como indução dorsal. A mais grave das enfermidades produzidas por essa falha, a craniorraquisquise total, resulta invariavelmente na morte fetal precoce (nos primeiros meses da gestação). A etapa seguinte em termos de gravidade da lesão é a da anencefalia, **que se caracteriza pela ausência dos hemisférios cerebrais e de ossos cranianos (frontal, occipital e parietais)**. O tronco cerebral e a medula espinhal estão preservados, exceto nos casos em que a anencefalia se acompanha de defeitos no fechamento da coluna vertebral (mielomeningocele)”.

E prossegue: “Na anencefalia, a inexistência das estruturas cerebrais (hemisférios e córtex), com a solitária presença do tronco cerebral, provoca a ausência de todas as funções superiores do sistema nervoso central que estão relacionadas à existência da consciência e que implicam a cognição, a vida de relacionamento, comunicação e afetividade. Há somente a preservação efêmera das funções vegetativas que controlam parcialmente a respiração, a vasomotricidade e as funções dependentes da medula espinhal. Esse quadro neurológico preenche todos os critérios da morte neocortical, em oposição à abolição completa da função encefálica, que, atualmente, define a morte encefálica. (...) O feto anencefálico, por sua vez, é intrinsecamente inviável por ser portador de malformação neurológica que se enquadra na definição de morte neocortical. (...) podemos concluir que faz pouco sentido aguardar que a gestação chegue a termo para fazer o parto de um anencéfalo, visto que ele continuará tão inviável quanto era no início da gravidez. A interrupção da gravidez nunca será a causa da morte do feto e, sim, a ocasião em que ela ocorre.”

Diante da irreversibilidade do quadro clínico da anencefalia, que, por sua vez, é incompatível com o prolongamento da vida extra-uterina,

impõe-se o questionamento de fundo eminentemente ético: devemos obrigar a gestante a suportar a gravidez nessa dolorosa e infeliz condição?

Respeitamos as opiniões divergentes, inclusive as de natureza religiosa, mas consideramos inaceitável e profundamente injusto, sob qualquer pretexto ou doutrina, submeter a mulher a uma situação tão danosa para sua integridade física, moral e psicológica. E convém aqui examinar a questão à luz do princípio da proporcionalidade, já que toda medida de restrição aos direitos fundamentais da pessoa humana deve ser proporcional, adequada e necessária. No caso, a manutenção da gravidez não teria nenhuma utilidade prática para a preservação da vida do nascituro, ou seja, seria uma medida absolutamente inútil, já que a anencefalia conduz inexoravelmente à morte do feto. Ao contrário, vemos, sim, a perigosa instrumentação do ser humano para a consecução de fins que lhe são estranhos.

Não vislumbramos, pois, nenhum vício de inconstitucionalidade nos aludidos projetos, porquanto a previsão de uma causa de exclusão da ilicitude no caso de interrupção da gravidez de feto anencéfalo reflete uma decisão de política criminal inteiramente condizente com o respeito à dignidade da pessoa humana – princípio fundamental da República Federativa do Brasil, nos termos do art. 1º, III, da CF.

Ademais, poder-se-ia invocar, em favor da gestante, a inexigibilidade de conduta diversa – causa de exclusão da culpabilidade de construção teórica amplamente aceita, segundo a qual inexistente crime se, no caso concreto, não for razoável exigir do agente comportamento diverso. E é justamente o caso. Não nos parece razoável exigir que a gestante continue a padecer dos maiores sofrimentos físicos e psicológicos para levar adiante uma gravidez sabidamente frustrada. Igualmente, não nos parece razoável exigir que a mulher se entregue dolorosamente a todas as alterações fisiológicas decorrentes da gravidez, aumentando sua penúria emocional.

A propósito, é interessante fazer uma reflexão sobre as persuasivas palavras do Ministro Marco Aurélio, publicadas pela *Folha de S. Paulo* de 29 de outubro de 2004, reportando-se ao deferimento da medida cautelar no já mencionado processo em curso no STF. Na oportunidade o Ministro reconhece a dor, a angústia e a frustração experimentadas pela mulher grávida compelida a gestar um feto que não sobreviverá. Afirma ainda o Ministro ser uma violência à dignidade humana qualquer pessoa nessa situação ficar à mercê da permissão do Estado para livrar-se de semelhante

sofrimento, configurando uma situação de “frontal desrespeito à liberdade e à autonomia da vontade, direitos básicos, imprescindíveis, consagrados em toda sociedade que se afirme democrática”.

Não convém perder de vista, ainda, que a última palavra é sempre da gestante, cabendo-lhe optar, conforme sua consciência, pela manutenção ou interrupção da gravidez. Por essa razão, a estratégia jurídica escolhida (isto é, a previsão de uma nova causa de exclusão da ilicitude) mostra-se como instrumento mais adequado para dar vazão a essa decisão de foro íntimo.

Passemos, agora, a examinar mais de perto as fórmulas textuais dos projetos.

No que diz respeito ao PLS nº YYY, de 2004, em que pese sua inteligente justificação, vemos sérias complicações de ordem técnica:

a) A remissão a outro diploma normativo (Lei nº 9.434, de 1997) pode trazer embaraços futuros, como a perda de atualidade do dispositivo legal.

b) O PLS parece confundir morte encefálica com anencefalia. A rigor, a causa de exclusão da ilicitude introduzida no art. 128 do CP, como redigida, não alcançaria a hipótese de anencefalia, simplesmente porque os critérios de identificação da morte encefálica não estão voltados para a fase intra-uterina. A morte encefálica pressupõe cérebro desenvolvido; a anencefalia tem a ver com a não-formação ou formação incompleta do cérebro, admitindo, inclusive, atividade tronco-cerebral. Com efeito, os critérios que atestam a morte encefálica não estão aptos a diagnosticar a anencefalia.

c) Ao falar em “ausência de vida no gestado”, o PLS pode gerar confusões, sobretudo em relação ao conceito de “feto morto retido”, situação que normalmente exige intervenção obstétrica para a indução do parto e que, por razões óbvias, nunca constituiu crime.

d) A expressão “ausência de vida no gestado” abrange todas as causas de óbitos fetais e a interpretação do dispositivo pode levar à exigência de que a indução de parto de feto morto retido só seja permitida se respeitado o disposto no art. 3º da Lei nº 9.434, de 1997.

e) A intervenção do obstetra para induzir parto de feto morto retido é necessidade imperiosa em muitos casos, numa autêntica situação de estado de necessidade, pois a retenção do conceito por mais que quatro semanas pode levar a uma séria complicação chamada de “coagulação intravascular disseminada”, que põe em risco a vida da gestante.

Quanto ao PLS nº XXX, de 2004, existem mais insuficiências do que propriamente imprecisões técnicas. É que a referida proposição não detalha os requisitos de validade do diagnóstico e do consentimento da gestante. Entendemos, por força do mais elevado comando de segurança jurídica: **a)** que o diagnóstico deve ser subscrito por dois outros médicos (que não participem, portanto, do procedimento cirúrgico de interrupção da gravidez); **b)** que as técnicas de diagnóstico da anencefalia sejam reguladas pelo Conselho Federal de Medicina, de modo a uniformizar os procedimentos de investigação da referida anomalia; **c)** que a manifestação do consentimento da gestante ou de seu representante legal deve ser feita por escrito, para evitar, assim, qualquer tipo de dúvida ou questionamento futuro.

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº YYY, de 2004, e pela aprovação do Projeto de Lei nº XXX, de 2004, nos termos do seguinte substitutivo:

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº XXX (SUBSTITUTIVO), DE 2004

Altera o Código Penal para prever a exclusão da ilicitude do aborto de feto anencéfalo.

Art. 1º O art. 128 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), passa a vigorar acrescido dos seguintes inciso III e parágrafo único:

“Art. 128.
.....

Aborto no caso de gravidez de feto anencéfalo

.....
III – se o feto apresenta anencefalia, diagnosticada por dois médicos que não integrem a equipe que realizará o aborto, e o procedimento é precedido de consentimento por escrito da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.

Parágrafo único. Na hipótese do inciso III, o diagnóstico de anencefalia obedecerá aos critérios clínicos e tecnológicos definidos por resolução do Conselho Federal de Medicina. (NR)”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Minuta

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado nº XXX, de 2006 - Complementar, que acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 32 da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996 (Lei Kandir), para *estabelecer ressarcimento integral de valores desonerados a ser realizado pela União a Estados e ao Distrito Federal.*

RELATOR: Senador [NOME DO SENADOR]

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 30, de 2006 – Complementar, tem por objetivo assegurar aos Estados o ressarcimento integral e efetivo, pela União, da desoneração do Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviço de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) incidente sobre produtos primários e produtos industriais semi-elaborados destinados à exportação.

Segundo a proposição, o ressarcimento por parte da União ocorrerá, no máximo, até o dia quinze do mês subsequente ao da efetiva desoneração tributária.

Em segundo lugar, será dado aos Estados o direito de reduzir o pagamento de suas dívidas para com a União no mesmo valor da desoneração tributária não ressarcida. Tudo se dará como um encontro de contas: para cada real que a União deixar de pagar aos Estados por conta do ressarcimento da

desoneração tributária será descontado um real na amortização da dívida estadual com a União.

Por fim, no prazo de até trinta dias após a aprovação da lei, a União ressarcirá todas as desonerações efetuadas pelos Estados ao longo dos anos e que não foram objeto de efetivo ressarcimento.

II – ANÁLISE

A disputa entre a União e os Estados em torno da desoneração do ICMS sobre produtos primários e produtos industriais semi-elaborados é bastante conhecida nesta Casa. Permito-me fazer uma breve reconstituição dos fatos, para melhor embasar o meu voto.

O art. 155, § 2º, X, *a*, da Constituição, estabelece que o ICMS não deve incidir sobre as exportações, assegurada a manutenção e o aproveitamento dos créditos pagos nas operações anteriores. Ou seja, não se deve tributar a exportação e, além disso, o exportador tem direito ao ressarcimento dos créditos de ICMS pagos nos insumos adquiridos para produzir o bem exportado.

O mesmo art. 155, § 2º, no inciso XII, diz que cabe à lei complementar definir todas as características do ICMS. Tal lei é justamente aquela chamada de Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 1996), que se pretende modificar na proposição em exame e que, na sua atual versão determina que:

Art. 3º O imposto não incide sobre:

.....
II – operações e prestações que destinem ao exterior mercadorias, inclusive produtos primários e produtos industrializados semi-elaborados, ou serviços;
.....

Tendo em vista que o ICMS é um tributo estadual, e que a política de comércio exterior é de responsabilidade do Governo Federal, a mesma Lei Kandir estabeleceu, em seu art. 31, um sistema de ressarcimento dos Estados pelos tributos não arrecadados.

O Anexo da Lei Kandir determina que o montante a ser distribuído entre os Estados e os Municípios será aquele fixado no Orçamento Geral da União. A partilha dos recursos entre os Estados é feita de acordo com coeficientes fixados na lei.

Posteriormente, a Emenda Constitucional (EC) nº 42, de 2003, inseriu o art. 91 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com determinação explícita para que a União faça transferência para Estados e Municípios, com a finalidade de ressarcir-los pela não arrecadação de ICMS sobre produtos exportados. Esse artigo determinou que, enquanto não for editada lei complementar que regule a matéria, ficam valendo os critérios estabelecidos na Lei Kandir.

Na prática, há três queixas feitas pelos governos estaduais:

- 1ª) o montante total do ressarcimento é inferior ao que eles deixam de arrecadar ao isentar os produtos primários e semi-elaborados da cobrança do ICMS;
- 2ª) o valor a ser transferido é incerto, sendo sujeito a cortes na fase de elaboração do orçamento e a contingenciamento na fase de execução;
- 3ª) os Estados cujas economias estão fortemente baseadas na exportação de produtos primários (por exemplo, Pará e Rio Grande do Sul) sofreram fortes quedas de arrecadação e não têm o que tributar em suas economias.

Daí se compreende a motivação do PLS em análise. Seu autor pretende, em primeiro lugar, obrigar a União a fazer os ressarcimentos integrais, não mais os condicionando a um valor máximo negociado quando da aprovação do Orçamento Geral da União. Em segundo lugar, propõe criar um mecanismo que dê aos Estados a segurança de obtenção desses créditos em caso de não-pagamento pela União. Tal mecanismo seria um encontro de contas mediante redução do pagamento de dívidas à União. Em terceiro lugar, o Projeto visa recuperar os ressarcimentos não pagos no passado, obrigando a União a fazer o pagamento desses “atrasados” em até trinta dias após a entrada em vigor da lei proposta.

Apesar do mérito incontestado do Projeto, considero que há óbices intransponíveis à sua aprovação. Em primeiro lugar, seria inconstitucional obrigar a União a conceder descontos no pagamento da dívida dos Estados, uma vez que existe um contrato firmado entre a União e cada Estado, fixando as condições do refinanciamento da dívida, contrato esse que constitui um ato jurídico perfeito. Não pode o Congresso Nacional determinar, unilateralmente, a alteração desse contrato. Uma lei que o fizesse, feriria o art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição: *a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.*

O Projeto também fere o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), o qual prevê que, a criação, por lei, de despesa de caráter continuado deve ser acompanhada da indicação da fonte de custeio da nova despesa, de estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro e de comprovação de que as metas de resultados fiscais não serão afetadas. Ora, o Projeto mudaria substancialmente o processo de ressarcimento, que passaria do modelo atual de negociação de um valor máximo a ser incluído no Orçamento para um valor em aberto, dependente do volume de exportações realizado no futuro. Como se vê, não há dúvida de que, com essa nova sistemática proposta, tornar-se-á difícil respeitar os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

III – VOTO

Frente ao exposto, manifesto-me pela rejeição do PLS nº 30, de 2006 – Complementar.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Minuta

PARECER Nº , DE 2006

Da MESA DO SENADO FEDERAL, sobre o Requerimento nº XXX, de 2006, que *solicita informações ao Sr. Ministro de Estado da Justiça a respeito de pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).*

RELATOR: Senador [**NOME DO SENADOR**]

I – RELATÓRIO

Subscrito pelo Senador [Nome do Senador], o Requerimento nº XXX, de 2006, objetiva a solicitação de informações ao Ministro de Estado da Justiça sobre *pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)*, pela Secretaria Nacional de Justiça daquele Ministério. As informações solicitadas referem-se a *denominação, CNPJ, endereço, telefone, fax, data da publicação, nome do responsável e respectivo CPF, bem como a finalidade da entidade.*

O Requerimento não contém justificação do pedido, o que é facultado pelo disposto no art. 238 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 216 do RISF, são critérios de admissibilidade dos requerimentos de informação previstos no § 2º do art. 50

da Constituição da República, aqueles que se destinam ao esclarecimento de qualquer assunto submetido à apreciação do Senado ou atinente a sua competência fiscalizadora.

Preceitua também que não poderão conter pedido de providência, consulta, sugestão, conselho ou interrogação sobre propósito da autoridade a quem se dirija.

O Ato da Mesa nº 1, de 2001, que regulamenta a tramitação de requerimento de informação, impõe que as informações solicitadas deverão ter relação estreita e direta com o assunto que se procura esclarecer, nos termos do § 2º de seu art. 1º.

Como o requerimento em exame envolve a solicitação de informações factuais e dados objetivos, em princípio não haveria qualquer óbice ao atendimento dos pressupostos de admissibilidade prescritos nas normas regimentais.

Entretanto, tendo em vista o atendimento do pressuposto referido no § 2º do art. 1º do mencionado ato, impõe-se que o autor do requerimento esclareça a que se destinarão as informações a serem prestadas ou o que o motiva a obtê-las.

III – VOTO

Em face do exposto, votamos pelo sobrestamento do Requerimento nº XXX, de 2006, até que o autor esclareça o objetivo do pedido, em atendimento à norma contida no § 2º do art. 1º do Ato da Mesa nº 1, de 2001.

Sala de Reuniões,

, Presidente

, Relator

Minuta

PARECER Nº , DE 2006

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº XXX, de 2006, do Presidente da República (nº XXX, de dede 2006, na origem), encaminhando ao Senado Federal proposta para que seja autorizada a República Federativa do Brasil a contratar operação de crédito externo, no valor total de até US\$ 23.155.000,00 (vinte e três milhões, cento e cinquenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América), com o Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA).

RELATOR: Senador [**NOME DO SENADOR**]

I – RELATÓRIO

Os recursos da operação constante da Mensagem nº XXX, de 2006, do Presidente da República (nº XXX, de de de 2006, na origem), serão destinados ao Projeto de Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares do Nordeste Brasileiro.

De acordo com a Exposição de Motivos do Ministro da Fazenda, o empréstimo a ser contratado visa a contribuir com a redução dos *níveis de pobreza e desigualdade social e desenvolver a capacidade de pequenos agricultores familiares do Nordeste*.

O custo total do programa está estimado em US\$ 46,6 milhões, sendo que, além dos recursos previstos para serem contratados com o Fundo

Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), serão aportados, como contrapartida da União e dos agricultores beneficiados, US\$ 22 milhões e US\$ 1,47 milhão, respectivamente.

Ressalte-se que a contrapartida prevista para os agricultores não consta no Contrato de Empréstimo negociado, assim como a contrapartida da União incorpora, além dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU), os recursos provenientes da aplicação pelo Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) em crédito rural na região, equivalentes à US\$ 16,9 milhões.

A operação de crédito externo pretendida já se acha com suas condições financeiras devidamente incluídas no Sistema de Registro de Operações Financeiras (ROF), do Banco Central do Brasil (BACEN). Dessa forma, a referida operação de crédito foi referendada por intermédio da carta de credenciamento Decec/Diope/Suaut-2005/082, de 16 de dezembro de 2005.

Ademais, as condições financeiras do empréstimo são as usualmente praticadas pelo FIDA, um organismo internacional do qual o Brasil é país-membro, e que, geralmente, apresenta condições mais favoráveis do que as oferecidas pelas instituições privadas.

A presente operação com o FIDA se processará na modalidade de empréstimo em moeda, sobre a qual incidem juros vinculados à taxa fixada pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para empréstimo em cesta de moedas. Destaque-se que, em 2005, a taxa fixada foi de 4,36% ao ano e, em 2006, será da ordem de 5,09% ao ano.

Nas condições financeiras do empréstimo não são previstos encargos relacionados à comissão de crédito e à inspeção e supervisão geral, cujos custos serão inteiramente assumidos pelo FIDA.

II – ANÁLISE

As operações de crédito externo dessa natureza, em apreciação na Comissão de Assuntos Econômicos, sujeitam-se ao cumprimento de uma série de condições e exigências definidas na Constituição Federal e na Resolução nº

96, de 1989, do Senado Federal. A observância dos preceitos ali contidos constitui, pois, condição imprescindível para que o Senado Federal possa conceder a autorização solicitada.

Nesse contexto, relativamente à solicitação em exame, deve-se destacar:

a) Os limites de endividamento da União, estipulados nos arts. 2º, 3º e 4º da referida resolução, são atendidos, conforme é informado e demonstrado em anexos ao Parecer STN/COREF/GERFI nº XXX, de de de 2005, complementado pelo Parecer GERF/COREF/STN nº XX, de de de 2006.

b) O parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, PGFN/COF/Nº XXX, de de de 2006, encaminhado ao Senado Federal, conclui que a minuta de contrato de empréstimo contém cláusulas admissíveis, **tendo sido observado o disposto no art. 5º da Resolução nº 96, de 1989, do Senado Federal, que veda disposições contratuais de natureza política, atentatórias à soberania nacional e à ordem pública, contrárias à Constituição e às leis brasileiras, bem assim que impliquem a compensação automática de débitos e créditos.**

c) Relativamente à exigência constitucional de que programas ou projetos constem do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual, é informado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) que o programa referido encontra-se incluído no Plano Plurianual da União 2004/2007, nos termos da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, no Programa Agricultura Familiar (PRONAF), a ser viabilizado pela ação 4280 – *Fomento a Projetos de Diversificação Econômica e Agregação de Valor na Agricultura Familiar*, no valor total para o quadriênio de R\$ 62.400.000,00, e que os recursos previstos são suficientes para suportar as ações inseridas no projeto para o período em questão.

As dotações orçamentárias existentes para o ano de 2005, assim como as previstas para o corrente ano, serão suficientes para dar suporte ao Programa no exercício corrente, de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional, baseada, por sua vez, em informações acerca das dotações orçamentárias previstas para o Programa prestadas pela Secretaria de Orçamento Federal.

Ressalte-se que, de acordo com cálculos estimativos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional, a operação de crédito pretendida implicará custos efetivos equivalentes a 6,3% a.a., levando aquela Secretaria a concluir que essa taxa é aceitável se comparada com o custo de captação do Tesouro, em dólar dos Estados Unidos da América, no mercado internacional.

Enfatize-se também que as restrições e exigências estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, foram observadas pela União.

III – VOTO

Somos, assim, pela autorização pleiteada pela Mensagem nº XXX, de 2006, nos termos do seguinte:

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº , DE 2006

Autoriza a República Federativa do Brasil a contratar operação de crédito externo no valor total de até US\$ 23.155.000,00 (vinte e três milhões, cento e cinquenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) com o Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA).

O SENADO FEDERAL resolve:

Art. 1º A República Federativa do Brasil é autorizada a contratar operação de crédito externo no valor total de até US\$ 23.155.000,00 (vinte e três milhões, cento e cinquenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da

América) com o Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA).

Parágrafo único. Os recursos dessa operação de crédito destinam-se ao Projeto de Suporte ao Desenvolvimento de Empreendimentos de Agricultores Familiares do Nordeste Brasileiro.

Art. 2º As condições financeiras básicas da operação de crédito são as seguintes:

- I – Devedor:** República Federativa do Brasil;
- II – Credor:** Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (FIDA);
- III – Valor Total:** até US\$ 23.155.000,00 (vinte e três milhões, cento cinquenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América);
- IV – Modalidade de Empréstimo:** empréstimo em moeda;
- V – Prazo de Carência:** três anos, contados a partir da data da aprovação do empréstimo pelo FIDA;
- VI – Amortização:** parcelas semestrais, vencendo-se a primeira em 1º de março de 2008, e a última, em 1º de setembro de 2022;
- VII – Juros:** exigidos semestralmente e pagos nas mesmas datas da amortização; a taxa de juros adotada pelo FIDA para cada ano é a taxa de juros estipulada pelo Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) para empréstimo em cesta de moedas no período de julho a dezembro do ano anterior.

Parágrafo único. As datas de pagamento do principal e dos encargos financeiros, previstas na minuta contratual, poderão ser alteradas em função da data de sua assinatura.

Art. 3º O exercício da autorização concedida por esta Resolução deverá ocorrer em um prazo de 540 (quinhentos e quarenta) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 4º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

EXEMPLOS DE NOTA TÉCNICA

NOTA TÉCNICA Nº XXX, DE 2006

Referente à STC nº 2006XXXXXX, do Senador [NOME DO SENADOR], acerca de elaboração de minuta de projeto de lei que concede anistia de dívidas referentes a foros e taxas de ocupação de imóveis da União localizados na região da Amazônia Legal e ocupados por famílias carentes ou de baixa renda.

Elaboramos a minuta, em atendimento à STC. Todavia, entendemos necessárias algumas considerações a respeito do tema. Nos termos da solicitação, apenas os imóveis da União localizados na Amazônia Legal estariam abrangidos. A nosso ver, disposição com esse teor configuraria um caso típico do que, em controle de constitucionalidade, costuma-se chamar “exclusão de benefício incompatível com o princípio da igualdade”.

Trata-se de uma forma de inconstitucionalidade relacional, verificada quando a norma concede benefícios a determinado grupo, não fazendo o mesmo relativamente a outro grupo que se encontra nas mesmas condições que serviram de justificativa para a concessão. Nesses casos, a inconstitucionalidade não existe em virtude do benefício em si, mas da ofensa ao princípio da isonomia, por instituir tratamento desigual a iguais.

Não nos parece conforme com o princípio da igualdade conceder a mencionada anistia apenas às famílias carentes ocupantes de imóveis federais situados na Amazônia Legal. Se o propósito da norma é livrar de tais dívidas famílias que somente a duras penas poderiam honrá-las, o critério

orientador é a renda e não o local do imóvel. Ademais, o art. 19, III, da Lei Maior reza ser vedado à União criar distinções entre brasileiros. Por tais razões, entendemos que, em sendo concedida anistia, deveria ser ela estendida a todas as famílias que se encontrassem na mesma situação e não somente àquelas residentes na Amazônia Legal.

Cabe ressaltar, contudo, que, em casos dessa natureza, a jurisdição constitucional costuma adotar a técnica denominada “declaração de inconstitucionalidade sem pronúncia de nulidade”. Predomina a idéia de que a Corte Constitucional não pode atuar como legislador positivo para ampliar a incidência da norma, de sorte a determinar a extensão do benefício a quem não havia sido contemplado pela lei. Assim, as decisões do Tribunal se limitam a reconhecer o estado de inconstitucionalidade, sem, por outro lado, suspender a eficácia da norma, o que conduz a um cenário ainda pior, no qual todo o universo de possíveis beneficiados é prejudicado, em nome da preservação da isonomia.

Quanto à possibilidade de lei de iniciativa parlamentar prever a renúncia de receitas, o entendimento é controverso. Conquanto haja jurisprudência do Supremo Tribunal Federal negando a reserva de iniciativa no caso concreto (ADIMC nº 2.072), existem também julgados no sentido inverso (ADIMC nº 2.345), considerando que, por força do disposto no art. 165, III, da Lei Maior, quaisquer leis com repercussão no orçamento público são de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Sendo isso o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição do Senhor Senador para outros esclarecimentos que considerar necessários.

Consultoria Legislativa, de de 2006.

[NOME DO CONSULTOR]
Consultor Legislativo

NOTA TÉCNICA Nº XXX, DE 2006

Referente à STC nº 2006XXXXX, do Senador [NOME DO SENADOR], que demanda a elaboração de projeto de lei para que os memoriais descritivos dos títulos de propriedade rural tragam os marcos de localização descritos por coordenadas geográficas emitidas pelo *Global Positioning System – GPS*.

O Projeto de Lei solicitado objetiva estabelecer prazo de dez anos para que os memoriais descritivos dos títulos de propriedade rural tragam os marcos de localização descritos por coordenadas geográficas, emitidas pelo *Global Positioning System – GPS* (Sistema de Posicionamento Global) ou por sistemas análogos, tendo os rumos entre marcos descritos em azimutes verdadeiros, com suas respectivas distâncias fixadas em quilômetros e submúltiplos, e as áreas totais, em hectares e subdivisões.

Ademais, a proposição deverá determinar que: 1) a partir da vigência da lei, todas as escrituras de mudança de propriedade, desmembramento ou parcelamento já tenham seus marcos descritos na forma acima mencionada; 2) se o total da área encontrado nos limites dos polígonos descritos pelo memorial não corresponder ao descrito no título original, caberá ao expedidor do título ou ao seu sucessor legal providenciar a complementação da área; 3) havendo sobra de área, seja esta alienada ao ocupante, por venda direta, ao preço da terra nua; e, por fim, 4) todas as divisas de Estados e limites de Municípios que não sejam demarcados por

acidentes geográficos expressamente definidos tenham seus marcos definidos no referido modo.

Informa, ainda, o solicitante, que o art. 3º da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001, alterou, entre outros, o art. 176 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, a qual, por seu turno, *dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências*.

Os §§ 3º e 4º do art. 176 estabelecem que, sempre que o imóvel rural for desmembrado, parcelado ou lembrado, constarão de sua identificação, no correspondente cartório de registro de imóveis, as coordenadas dos vértices definidores de seus limites, georreferenciadas ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional a ser fixada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Embora a Lei nº 10.267, de 2001, não tenha estabelecido um prazo ao cabo do qual os imóveis rurais devam ser identificados segundo os novos parâmetros, note-se que, de acordo com o procedimento assentado naquele diploma legal, a atualização dos memoriais descritivos será, de todo modo, inexorável, mesmo que a médio ou longo prazo.

O Incra, por sua vez, editou, em novembro de 2003, a Norma Técnica para Georreferenciamento de Imóveis Rurais, com o propósito de orientar os profissionais que atuam no mercado de demarcação, medição e georreferenciamento de terras a atenderem ao que dispõe a Lei nº 10.267, de 2001. Desde então, aquela Instituição tem se dedicado à coleta e ao gerenciamento dos novos dados identificadores das propriedades rurais situadas no País.

Tanto é assim, que desenvolveu a Rede Incra de Bases Comunitárias do GPS (RIBaC), um conjunto de quarenta e quatro estações de referência do GPS implantadas em diversos pontos do território brasileiro, que tem o propósito de auxiliar a execução dos serviços de agrimensura desenvolvidos, direta ou indiretamente, pelo Incra, quando é utilizada esta tecnologia.⁴

As estações estão localizadas em unidades próprias do Incra e, em virtude da celebração de acordos, em áreas de universidades federais ou estaduais, bem assim em sedes de órgãos e de empresas públicas e privadas.

Conforme nos foi informado pelo engenheiro agrônomo Fábio Vicente Ferreira, funcionário do Incra lotado na sede do órgão, em Brasília, um novo sistema para o gerenciamento de dados será desenvolvido ainda este ano, a fim de que nele se registrem e administrem todas as informações disponíveis concernentes aos imóveis, já atualizadas – o que deve ser concluído até o ano de 2008, caso os recursos necessários ao projeto sejam devidamente alocados.

Informou, ainda, que, conquanto raro, caso ocorra discordância entre os confinantes acerca da definição de imóveis por meio do novo procedimento, o Incra deve aguardar a definição judicial dos limites, a ser efetuada mediante a ação demarcatória, prevista no Capítulo VIII (Da Ação de Divisão e da Demarcação de Terras Particulares) do Título I (Dos Procedimentos Especiais de Jurisdição Contenciosa) do Livro IV (Dos Procedimentos Especiais) do Código de Processo Civil.

⁴ Para maiores informações sobre a RIBaC, vale conferir a página eletrônica <http://ribac.incra.gov.br/default2.htm>.

Em suma, um projeto de lei por meio do qual o Senador [Nome do Senador] pretendesse alvitrar um novo método para a identificação e caracterização de imóveis rurais, nos termos da STC sob enfoque, estaria maculado em sua juridicidade, porquanto, embora 1) possuísse o atributo da generalidade; 2) fosse consentâneo com os princípios gerais do Direito; 3) se afigurasse dotado de potencial coercitividade; e 4) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) fosse o adequado, a matéria nele vertida não inovaria o ordenamento jurídico.

Colocamo-nos à disposição do Senador para quaisquer observações ou esclarecimentos adicionais que julgar necessários.

Consultoria Legislativa, de de 2006.

[NOME DO CONSULTOR]
Consultor Legislativo

EXEMPLOS DE NOTA INFORMATIVA

NOTA INFORMATIVA Nº XXX, DE 2006

Referente à STC nº 2006XXXXXX, do Senador [NOME DO SENADOR], que indaga sobre a responsabilização penal pela utilização indevida de “cobaias humanas” em experiências médicas.

Preliminarmente, importa registrar que as pesquisas na área de saúde, envolvendo seres humanos, são regulamentadas pelo Conselho Nacional de Saúde, por meio das seguintes resoluções:

- a) Res. CNS 196/96, que dispõe sobre as Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos; e
- b) Res. CNS 251/97, que estabelece Normas de Pesquisa com Novos Fármacos, Medicamentos, Vacinas e Testes Diagnósticos Envolvendo Seres Humanos.

Supostamente, a consulta encaminhada pelo Senador refere-se aos experimentos realizados sem observância das normas regulamentares. Nesse contexto, do nosso ponto de vista, pode haver cometimento de três crimes diversos.

Se há concreto perigo para a vida ou para a saúde do voluntário que se submete ao experimento, tem-se o delito definido no art. 132 do Código Penal (CP):

Art. 132. Expor a vida ou saúde de outrem a perigo direto e iminente.

Pena – detenção, de três meses a um ano, se o fato não constitui crime mais grave.

É o caso, por exemplo, da pessoa que, necessitando de intervenção cirúrgica, é submetida a técnica experimental, que, apesar de aparentemente vantajosa em termos de resultado, é mais arriscada do que a técnica tradicional. Neste caso, a simples exposição ao perigo configura o delito do art. 132 do CP.

Se o paciente sofre efetiva lesão ou vem a morrer em virtude da técnica experimental, não é o caso de crime de perigo, mas de lesão corporal ou homicídio (arts. 129 e 121 do CP, respectivamente). Observe-se que o delito de lesão corporal não se limita à ofensa à integridade corporal ou à saúde de outrem, como bem se percebe da descrição da conduta, segundo o *caput* do art. 129 do Código Penal.

Pois bem, lesão corporal e homicídio são os tipos penais que, ao lado do perigo para a vida ou a saúde de outrem, podem ocorrer em experimentos irregulares com seres humanos. Tome-se o exemplo da inoculação de vírus em pessoas sadias, para realização de testes. Se a doença contraída não for letal, o caso é de lesão corporal, cuja modalidade (leve, grave ou gravíssima) dependerá da enfermidade. Na hipótese de se tratar de vírus de gripe comum, a lesão corporal será de natureza leve (art. 129, *caput*, do CP), cuja pena é de detenção, de três meses a um ano.

Se da moléstia resultar incapacidade para as ocupações habituais por mais de trinta dias; ou perigo de vida; ou debilidade permanente de

membro, sentido ou função; ou aceleração de parto, o crime será lesão corporal grave, e a pena, reclusão, de um a cinco anos (art. 129, § 1º, do CP).

Finalmente, se dela resultar incapacidade permanente para o trabalho; ou enfermidade incurável; ou perda ou inutilização de membro, sentido ou função; ou deformidade permanente ou aborto, o crime será de natureza gravíssima, com pena de reclusão, de dois a oito anos (art. 129, § 2º, do CP).

Tratando-se de vírus causador de doença letal, o tipo será de homicídio simples (art. 121, *caput*, do CP), cuja pena cominada é de reclusão, de seis a vinte anos.

O elemento subjetivo, nessas hipóteses, é, quase sempre, o dolo eventual, em que o agente assume o risco de produzir o resultado. Além disso, cabe registrar que o delito pode ser tipificado como tentativa (art. 14, II, do CP), se evitado por circunstâncias alheias à vontade do agente.

Por derradeiro, cumpre comentar recente caso ocorrido no Amapá, em que seres humanos contraíram malária por terem sido utilizados em experimentos realizados por organização não-governamental estrangeira. Partindo do pressuposto incontestável de que houve irregularidade na condução do experimento, a conduta dos responsáveis, a nosso ver, configura o crime de lesão corporal de natureza grave (art. 129, § 1º, do CP), pois a malária, além de apresentar risco para a vida, freqüentemente incapacita o doente para as ocupações habituais por mais de trinta dias.

Com essas considerações, colocamo-nos à disposição do ilustre Solicitante para quaisquer esclarecimentos que entender necessários.

Consultoria Legislativa, de de 2006.

[NOME DO CONSULTOR]
Consultor Legislativo

NOTA INFORMATIVA Nº XXX, DE 2006

Referente à STC nº 2006XXXXX, do Senador [NOME DO SENADOR], que consulta sobre a transferência de alunos entre instituições de educação superior.

O Senador [Nome do Senador] faz consulta sobre a matéria, motivado por correspondência encaminhada por cidadã da Paraíba, estudante de Enfermagem nas Faculdades Integradas de Patos (FIP), que solicita seu apoio para transferir-se para o curso de Medicina da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Em resposta, cabe esclarecer que a Lei nº 9.394, de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece:

Art. 49. As instituições de educação superior aceitarão a transferência de alunos regulares, para cursos afins, nas hipóteses de existência de vagas, e mediante processo seletivo. (grifo nosso)

Parágrafo único. As transferências ex officio dar-se-ão na forma da lei.

As instituições de educação superior são, portanto, responsáveis por regulamentar seus processos seletivos para transferência voluntária, de acordo com a disponibilidade de vagas em cada curso. Essa prerrogativa atende a dois princípios fundamentais: de um lado, a autonomia universitária; de outro, a igualdade de condições de acesso para todos os interessados.

Situação diferente é a da transferência *ex officio*, ou seja, em função do cargo, que se dá por força da remoção ou transferência de servidor público federal civil ou militar estudante, ou de seu dependente estudante, acarretando mudança de domicílio para o município onde se situe a instituição recebedora, ou para a localidade mais próxima desta.

Destaque-se que, conforme o art. 99 da Lei nº 8.112, de 1990, a garantia de efetivação da transferência se dá entre instituições congêneres: de instituição pública para outra instituição pública; e de instituição privada para instituição privada. Assim, mesmo se fosse esse o caso, o pleito da estudante não poderia ser atendido.

Ressalte-se, por fim, que, em consonância com o disposto na LDB, a UFPB disciplina o processo de transferência voluntária de alunos para seus cursos por meio da Resolução nº 20, de 2001, do Conselho Superior de Ensino, Pesquisa e Extensão. Essa resolução dispõe sobre as vagas disponíveis e os critérios de seleção empregados, bem como sobre todos os procedimentos e requisitos que devem ser atendidos pelos interessados. Para acessá-la, basta consultar o seguinte endereço eletrônico:

www.prg.ufpb.br/coletania2/2004coletRESOLU.html#r2001

Caso sejam necessários esclarecimentos adicionais sobre a matéria, a Consultoria Legislativa encontra-se à disposição para prestá-los.

Consultoria Legislativa, de de 2006.

[NOME DO CONSULTOR]
Consultor Legislativo

EXEMPLOS DE ESTUDO

ESTUDO SOBRE CRIANÇAS DE RUA (31 PÁGINAS NO ORIGINAL)

ESTUDO Nº XXX, DE 2006

Referente à STC nº 2005XXXXXX, do Senador [NOME DO SENADOR], acerca da situação das crianças de rua no Brasil.

1. Sumário

Em primeiro lugar, aborda-se o conceito de “criança de rua”, para construir um perfil claro dessa categoria, quantos são e onde se localizam. Uma vez que mais de 2/3 das crianças que estão nas ruas têm contato com suas famílias, o Estudo procura também verificar quais são os elementos de desagregação familiar. Constata-se que as dificuldades econômicas e os conflitos intrafamiliares são as causas da presença dessas crianças nas ruas. Outro aspecto tratado no Estudo são as normas jurídicas relevantes, área em que o Brasil avançou muito, especialmente na proteção da infância. Entretanto, percebe-se ainda um nítido distanciamento entre as leis e seu cumprimento. Na parte final do Estudo, procura-se evidenciar as políticas públicas de êxito, oferecendo, por fim, possíveis caminhos e sugestões de ação, especialmente no sentido do combate à concentração de renda e da articulação de ações do Estado e da sociedade civil.

2. Introdução

O presente Estudo visa atender solicitação de trabalho à Consultoria Legislativa, encaminhada pelo Senador [NOME DO SENADOR], sobre a situação das crianças de rua no Brasil, as razões do problema, as estatísticas disponíveis, os programas governamentais e as experiências internacionais pertinentes, além de sugestão de programa que possa envolver a sociedade civil para o enfrentamento do problema.

3. Conceito de criança de rua

No Brasil, a pobreza e a exclusão social são temas amplamente discutidos e fontes de inúmeras publicações. Contudo, o problema das crianças de rua – deles derivado e já antigo⁵ – está longe de receber tratamento idêntico. De fato, escassos são os estudos sobre crianças de rua com alcance nacional, quase sempre restritos ao âmbito acadêmico e pertencentes à área de saúde, de serviço social, de sociologia ou de psicologia. Isso dificulta a efetiva quantificação do problema no País, conhecido por deter metade do número total de crianças de rua da América Latina⁶, e compromete a visão de conjunto necessária ao seu enfrentamento.

(...)

⁵ Na historiografia nacional, há registros de crianças “física e moralmente abandonadas nas ruas” desde o século XIX. Ver RIZZINI, Irene. *O século perdido*. Rio de Janeiro : USU/Amais, 1997, p. 12.

⁶ TACON, P. Carlinhos. The hard gloss of city polish. *UNICEF News*, v. 111, a. 11, 1982, p. 4.

4. Perfil das crianças em situação de rua

Para muitos, a infância — etapa fundamental para o desenvolvimento pleno das potencialidades físicas, mentais e psicossociais do ser humano — tem lugar nas ruas. Com o propósito de definir o perfil desse grupo, o presente Estudo lança mão do resultado de várias pesquisas, sobretudo das informações compiladas por Irene Rizzini com base em mais de quarenta trabalhos sobre a população infanto-juvenil de rua nas cidades latino-americanas⁷.

(...)

5. Contexto Familiar

As pesquisas indicam que mais de 2/3 das crianças que estão nas ruas têm contato com suas famílias. Logo, qualquer abordagem do problema que pretenda ser séria deve considerar a situação dessas famílias, geralmente muito pobres.

(...)

6. Motivos que conduzem as crianças à rua

Os estudos são unânimes em apontar as dificuldades econômicas da família como motivo básico para a ida das crianças para a rua, onde elas buscam formas de gerar renda para garantir a própria sobrevivência e a de

⁷ RIZZINI, Irene. *Deserdados da sociedade* : os “meninos de rua” da América Latina. Rio de Janeiro : Ed. Universitária Santa Úrsula. Série Banco de Dados, v. 2,1995.

seus familiares. No Rio, 86% das crianças que estão nas ruas alegam ter essa motivação, contra 71% no Recife e 68,6% em Brasília.⁸

(...)

7. A vida das crianças na rua

Viver a esmo, morar em locais provisórios, dedicar-se a múltiplas atividades temporárias são traços comuns às crianças em situação de rua, que se comunicam de um modo bastante peculiar e não têm tempo nem condição de viver a infância. Elas assumem um estilo de vida em tudo provisório, regido pela desconfiança, pelo individualismo e, sobretudo, pelo imediatismo.

(...)

8. Em busca de novos horizontes

Diante da realidade dramática vivida pelas crianças em situação de rua, cabe indagar acerca do que se tem feito no Brasil e do que se pode fazer para evitar a perpetuação desse fenômeno, seja no plano legal, seja no plano fático.

(...)

9. Considerações Finais

(...)

Consultoria Legislativa, de de 2006.

[NOME DA CONSULTORA]
Consultora Legislativa

[NOME DO CONSULTOR]
Consultor Legislativo

⁸ Rizzini, *Deserdados...*, op. cit., p. 73.

ESTUDO Nº XXX, DE 2006

Referente à STC nº 2004XXXX, do Senador [NOME DO SENADO], acerca de projetos de lei que dizem respeito ao desenvolvimento regional de áreas menos favorecidas do País.

Sumário

O Estudo traz argumentos que justificam a adoção de políticas para o desenvolvimento regional. Em seguida, são analisados os Projetos de Lei do Senado (PLS) nº 9, de 1999, e nº 455, de 2003; e os Projetos de Lei Complementar (PLP) nº 76 e nº 91, de 2003⁹. Constata-se que o PLS nº 9, de 1999, e o nº 455, de 2003, são positivos, pois tratam de regras de financiamento para desenvolvimento dirigido especialmente para duas macrorregiões, Nordeste e Norte, que concentram as áreas mais carentes em termos de renda e de crescimento econômico do País. Mas, dada a heterogeneidade dessas macrorregiões, seria útil incluir, nos dois Projetos, dispositivos que destinassem um percentual dos recursos para microrregiões mais carentes e para micro e pequenas empresas. O PLP nº 76 e o PLP nº 91, de 2003, propõem, respectivamente, a recriação da Sudene e da Sudam, entidades que devem exercer os papéis de planejamento e de articulação dos órgãos e de fomento, não tendo mais a função executora, mas de coordenação. Tais propostas são também positivas, tendo em vista o histórico de desvios de

⁹ Foram oferecidos Substitutos ao PLP 76/2003 e ao PLP 91/2003. Foram poucas as mudanças sugeridas. Por isso, serão mencionados no texto apenas os Projetos de Lei Complementar. Os Projetos de Lei Complementar nº 76 e nº 91, de 2003, tramitam no Senado como Projetos de Lei da Câmara (PLC) nº 59 e nº 60, de 2004.

recursos e a concentração dos investimentos em grandes empreendimentos e em áreas mais ricas dentro das regiões menos desenvolvidas. As conclusões do Estudo apontam para 1) a necessidade de melhor investir na construção de uma estrutura que possibilite a geração de conhecimentos para a utilização dos recursos da própria região, de modo a promover o desenvolvimento sustentado das áreas mais carentes; 2) a importância de haver recursos para financiar ações que não encontram amparo na iniciativa privada; e 3) a necessidade da criação de instituições supralocais, tais como as novas propostas para a Sudene e para a Sudam, pois a adoção de políticas locais de desenvolvimento não significa a atuação dentro de um só município ou Estado, porque a estruturação do tecido produtivo não se restringe a fronteiras políticas.

I – O Desenvolvimento Regional no Brasil

Ao longo de quatro séculos, o Brasil foi um país rural e exportador de matérias-primas. Somente a partir da década de 30 do século XX, é que emerge o Brasil urbano e industrial. As antigas bases primário-exportadoras, embora montadas no amplo litoral do País, eram dispersas por diversas regiões, com as indústrias tradicionais associadas a elas. Havia um “arquipélago” de regiões que quase não se ligavam umas com as outras por se articularem, predominantemente, com o mercado externo¹⁰.

(...)

No entanto, não se pode ignorar, quando são discutidas políticas para atenuar as desigualdades regionais, que há uma divisão de trabalho entre as regiões brasileiras (Bacelar de Araújo, 1999).

(...)

II – As Matérias Relacionadas ao Desenvolvimento Regional

¹⁰ Bacelar de Araújo, Tânia (1999). Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. *Revista Econômica do Nordeste*, vol. 30, n. 2, abril-junho.

Em primeiro lugar, serão analisados os Projetos de Lei do Senado nº 9, de 1999, e nº 455, de 2003, que tratam da aplicação de recursos financeiros no contexto da política nacional de desenvolvimento regional.

(...)

Resta analisar o Projeto de Lei Complementar nº 76, de 2003, que institui a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), e o Projeto de Lei Complementar nº 91, de 2003, que institui a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam). Os Projetos são bastante parecidos. Por isso seus méritos serão analisados de forma conjunta, apesar de as necessidades das duas regiões, em termos de desenvolvimento regional, serem diferentes.

Antes de passar à análise dos dispositivos, é importante fazer um comentário sobre a recriação das superintendências

(...)

As finalidades da Sudene e da Sudam estão determinadas, respectivamente, nos arts. 3º e 4º, incisos I a VIII, do PLP nº 76, de 2003 e do PLP nº 91, de 2003.

(...)

Diante disso, algumas linhas deveriam ser seguidas pelas superintendências. [EXAME CRÍTICO DOS PROJETOS]

(...)

III – Conclusões

Consultoria Legislativa, de de 2006.

[NOME DO CONSULTOR]
Consultor Legislativo

EXEMPLOS DE RELATÓRIO

DE INDICAÇÃO DE AUTORIDADE

Minuta

RELATÓRIO N° , DE 2006

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre a Mensagem nº XXX, de 2006 (Mensagem nº XXX, de 2006, na origem), que *submete à apreciação do Senado Federal o nome do Senhor [NOME DO INDICADO], Ministro de Segunda Classe da Carreira de Diplomata do Quadro Especial do Ministério de Relações Exteriores, para exercer o cargo de Embaixador do Brasil junto a [NOME DO PAÍS].*

RELATOR: Senador **ALVARO DIAS**

O Senhor Presidente da República submete à apreciação do Senado Federal a indicação do Senhor [NOME DO INDICADO], para exercer o cargo de Embaixador do Brasil junto a [NOME DO PAÍS].

A Constituição Federal, no art. 52, inciso IV, atribui competência privativa ao Senado Federal para examinar previamente, e deliberar por voto secreto, sobre a escolha dos Chefes de Missão Diplomática de caráter permanente.

O Ministério das Relações Exteriores, atendendo a preceito regimental, elaborou *curriculum vitae* do interessado, do qual extraímos, para este Relatório, as seguintes informações: concluído o Curso de Preparação à

Carreira de Diplomata do Instituto Rio Branco, em 1978, foi nomeado Terceiro Secretário, e subseqüentemente recebeu promoções por merecimento.

Dentre os cargos exercidos e as missões importantes de que participou, cumpre destacar os seguintes: Cônsul-Adjunto, no Consulado-Geral em [NOME DA CIDADE 1]; Primeiro Secretário em [NOME DA CIDADE 2] e em [NOME DA CIDADE 3]; Chefe de Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário dos Esportes; Cônsul-Geral Adjunto no Consulado-Geral em [NOME DA CIDADE 4]; Conselheiro em [NOME DA CIDADE 5], e Assessor do Departamento de Promoção Comercial.

O Senhor [NOME DO INDICADO] possui diversas condecorações nacionais e estrangeiras, dentre as quais vale destacar a Ordem de Rio Branco, no grau de Oficial, e a Ordem Nacional do Mérito do Equador, no grau de Comendador. Na área acadêmica, possui o Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, onde apresentou tese versando sobre a *Nova Diplomacia Consular: o Cônsul como agente político e sua atuação nos Estados Unidos da América*.

No que concerne ao posto para o qual o Senhor [NOME DO INDICADO] é atualmente indicado, cumpre destacar tratar-se de posto de singular importância na nova política externa brasileira, sendo [NOME DO PAÍS] emblemático país da África Ocidental, não obstante sua exigüidade territorial. O país possui peculiar natureza continental e insular, pois o território se prolonga por duas importantes ilhas oceânicas, em uma das quais se localiza a capital do país, [NOME DA CIDADE 6].

Do informe encaminhado pelo Ministério de Relações Exteriores consta que [NOME DO PAÍS] encontra-se, presentemente, em transformação. Os diversos anos de crescimento econômico praticamente nulo e o isolamento diplomático tornaram o país um dos mais pobres da África, e de menores índices de desenvolvimento social. Após o *boom* petrolífero de 1997, a impressionante taxa de crescimento do PIB de 30% ao ano começa, finalmente, a provocar impacto positivo, ainda que modesto, nos índices de desenvolvimento humano [ADJETIVO PÁTRIO]. A população, antes preponderantemente rural, tem migrado para as cidades, onde as oportunidades de trabalho avolumam-se em razão da indústria petrolífera e da construção civil.

Com um governo que busca inserção internacional, [NOME DO PAÍS] tem procurado estreitar seus vínculos com o Brasil, inclusive com recente abertura de Embaixada em Brasília. O Brasil, no mesmo sentido, também abriu embaixada em [NOME DA CIDADE 6], em 2006, o que dá ao relacionamento bilateral importante significado.

O adensamento das relações entre o Brasil e os países africanos corresponde a inadiável agenda a ser implementada de forma mais vigorosa pela política externa brasileira. Aliados tradicionais do Brasil nos fóruns internacionais, além de parceiros não negligenciáveis em comércio exterior, os países africanos carecem de atenção sempre crescente do governo brasileiro. Em relação a [NOME DO PAÍS], em particular, tudo resta por fazer, mercê do pouco comércio e das escassas relações políticas e culturais que hoje se mantêm.

Diante do exposto, em cumprimento ao que dispõe o art. 52, IV, da Constituição Federal, submeto a escolha do Senhor [NOME DO INDICADO] a esta Comissão, na expectativa de que seus integrantes já disponham de elementos suficientes para deliberar sobre a indicação presidencial.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Minuta

RELATÓRIO Nº XXX, DE 2006

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre a Mensagem nº XXX, de 2005 (nº XXX, de/...../2005, na origem), que submete à apreciação do Senado Federal o nome da Senhora [NOME DA INDICADA] para exercer o cargo de Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE.

RELATORA: Senadora [NOME DA SENADORA]

O currículo da candidata que acompanha a Mensagem Presidencial, de conformidade com o art. 383, I, do Regimento Interno do Senado Federal, atesta sua qualificação acadêmica – ela é formada pela Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – e sua ampla experiência profissional na área jurídica. Aqui, destacam-se os diversos cargos que ocupou ao longo de sua carreira de Procuradora do Estado de São Paulo, desde 1987 até 2003: Chefe das Consultorias Jurídicas das Secretarias de Saúde, da Administração e da Educação do Estado de São Paulo. Mediante afastamentos temporários da Procuradoria, exerceu outros cargos relevantes na administração estadual, tais como os de Chefe de Gabinete nos seguintes órgãos: Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social e Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo. Foi também Assessora Jurídica do Governo do Estado de São Paulo. Desde fevereiro de 2004, está no comando da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República.

Ademais, tem exercido atividades de magistério em instituições de ensino, como a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e a Faculdade de Saúde Pública de São Paulo. A indicada também apresenta uma

extensa relação de participações em eventos nas áreas de Direito e de Administração Pública.

Considera-se, assim, que as informações constantes do currículo da Senhora [NOME DA INDICADA] comprovam sua qualificação para o adequado desempenho do cargo.

Ressalte-se que, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, os Conselheiros são escolhidos entre cidadãos com mais de trinta anos de idade. Mencione-se também que, de acordo com o § 1º do referido artigo, os Conselheiros têm mandato de dois anos, permitida uma recondução.

Estes são os elementos disponíveis para que esta Comissão delibere sobre a indicação, pelo Senhor Presidente da República, da Senhora [NOME DA INDICADA] para o cargo de Conselheira do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para mandato de dois anos.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora

DE INDICAÇÃO A PRÊMIO

Minuta

RELATÓRIO N° , DE 2006

Do CONSELHO DO DIPLOMA MULHER-CIDADÃ BERTHA LUTZ, sobre a indicação do nome da Senhora [Nome da Indicada] para ser agraciada com o referido Diploma.

RELATORA: Senadora [NOME DA SENADORA]

Com base na Resolução nº 2, de 2001, do Senado Federal, submete-se à apreciação do Conselho do Diploma Mulher-Cidadã Bertha Lutz o nome da Senhora [Nome da Indicada], por sua contribuição relevante à defesa dos direitos da mulher e questões de gênero.

A [Título e Nome da Indicada], como é conhecida, foi indicada pelo [Cargo da Autoridade e Órgão], e pelas [Outras Instituições].

A candidata é paulistana e bacharel em Direito. A partir de 1976, exerceu a atividade de Escrivã e Delegada de Polícia, quando esteve à frente de vários departamentos da Secretaria de Segurança Pública. Em 1985, instalou a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, iniciativa que motivou a abertura de outras similares em todo o País e mesmo no exterior. Até 1990, coordenou as Delegacias da Mulher do Estado de São Paulo. Nessa atividade, proferiu palestras em ciclos e seminários, no Brasil e no exterior, sobre o tema *Discriminação e Violência contra a Mulher e a Segurança Pública*.

Em 1990, foi eleita [Cargo Eletivo] e, seguidamente reeleita em 1994, 1998 e 2002, encontrando-se, no momento, no exercício do seu quarto mandato. Na atividade parlamentar, atuou em várias Comissões Parlamentares de Inquérito – como a do *Crime Organizado, Narcotráfico e Sistema Prisional*, da qual foi presidente. Atualmente, integra as Comissões de Segurança Pública e de Direitos Humanos, e preside a Comissão de Administração Pública da Assembléia Legislativa. Entre os vários projetos de lei apresentados pela candidata, destacam-se o que pune o assédio sexual nas empresas públicas, o que estabelece estatísticas diferenciadas para os casos de violência doméstica e o que aumenta o número de entidades com direito à indicação de candidatos à Ouvidoria da Polícia.

De 1992 a 1994, esteve à frente da [Nome do Órgão e Estado], ocasião em que promoveu o primeiro levantamento de meninos e meninas de rua da cidade de São Paulo, trabalho que subsidiou várias ações governamentais.

A indicada foi agraciada com diferentes condecorações, entre as quais a *Medalha do Pacificador* e a *Ordem do Mérito Militar*, outorgadas pelo Exército Brasileiro.

A candidata foi presidente da [Instituição 1] e da [Instituição 2], onde implantou o projeto *Ação pela Saúde e Cidadania*, que já dura cinco anos e presta atendimento a grande número de pessoas.

Sala do Conselho,

, Presidente

, Relatora

DE COMISSÃO TEMPORÁRIA

**RELATÓRIO FINAL DA COMISSÃO MISTA
ESPECIAL DO CONGRESSO NACIONAL PARA
REGULAMENTAÇÃO DA REFORMA DO
JUDICIÁRIO E PROMOÇÃO DA REFORMA
PROCESSUAL**

Presidente : Deputado **JOSÉ EDUARDO CARDOZO**

Relator : Senador **JOSÉ JORGE**

Brasília, de 2006.

COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO

SENADORES	DEPUTADOS
Antero Paes de Barros	José Eduardo Cardozo
Alvaro Dias	Luiz Eduardo Greenhalgh
José Jorge	Osmar Serraglio
Demóstenes Torres	Sandra Rosado
Valdir Raupp	Vilmar Rocha
Sérgio Cabral	Roberto Magalhães
Leomar Quintanilha	Zulaiê Cobra
Serys Shessarenko	Ibrahim Abi-Ackel
Magno Malta	Paes Landim
Mozarildo Cavalcanti	Inaldo Leitão
Jefferson Péres	Colbert Martins
-----	Luiz Piauhyllino

Assessoria Técnica:

Bruno Dantas Nascimento – Consultor Legislativo do Senado Federal em Direito
Processual Civil (Coordenador)

Jayme Benjamin Sampaio Santiago – Consultor Legislativo do Senado Federal em Direito
Processual Penal

Roberta Maria Corrêa de Assis – Consultora Legislativa do Senado Federal em Direito do
Trabalho

Dalide Barbosa Alves Corrêa – Assessora Jurídica especial do Relator

Secretaria:

José Roberto de Oliveira Silva – Secretário

EXEMPLO DE RESUMO DE AUDIÊNCIA/DEPOIMENTO/CONFERÊNCIA

RESUMO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

Referente à STC nº 2006XXXXX, da CONSULTORIA LEGISLATIVA, acerca da audiência pública ocorrida em de de 2005, com a finalidade de discorrer sobre a crise que atravessa o setor orizícola do Brasil..

A reunião contou com a presença do Sr. José M. dos Anjos, Diretor do Departamento de Comercialização e Abastecimento Agrícola e Pecuário da Secretaria de Política Agrícola, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); do Embaixador José Antonio M. de Carvalho, Diretor-Geral do Departamento de Integração do Ministério das Relações Exteriores; do Sr. Ronaldo Lázaro Medina, Coordenador-Geral de Administração Aduaneira da Receita Federal; do Sr. Juarez Petry de Souza, Vice-Presidente da Federação da Associação de Arrozeiros (FEDERARROZ); do Sr. Carlos Rivaci Sperotto, Presidente da Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul (FARSUL); e do Sr. Marco Aurélio M. Tavares, do Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA).

Em linhas gerais, o diagnóstico da situação do setor orizícola no Brasil é a seguinte:

1. Há um excedente de oferta de arroz. Nos últimos dois anos, o Brasil tornou-se auto-suficiente na produção desse cereal, com a safra aumentando cerca de três milhões de toneladas, para quase 13 milhões de toneladas.
2. A elevação da oferta se deu, em grande medida, devido ao aumento de produtividade no setor.
3. As importações, notadamente do Mercosul, continuam elevadas, tendo se aproximado de três milhões de toneladas nos últimos três anos.

4. Uruguai e Argentina conseguem oferecer arroz mais barato devido à menor tributação incidente sobre insumos, como fertilizantes e pesticidas. Como exemplos de vantagens de custo associadas às diferentes estruturas tributárias, os agricultores daqueles países compram máquinas produzidas no Brasil a um preço até 40% inferior ao que é pago pelos produtores brasileiros; os custos de adubação e de herbicidas no Rio Grande do Sul são, respectivamente, 46% e 130% maiores que os dos outros países do Mercosul.

5. Tendo em vista o aumento da produção doméstica e as importações provenientes do Mercosul, o excesso de oferta fez com que o preço pago ao produtor estivesse abaixo do custo de produção. Para o arroz irrigado, o custo é da ordem de R\$ 30,00 a saca, e o mercado está pagando entre R\$ 18,00 e R\$ 19,00. Para o arroz de sequeiro, os valores são, respectivamente, de R\$ 25,00 e R\$ 15,00.

6. A continuar a atual situação, haverá uma forte crise no setor orizícola. Os Estados mais afetados serão o Rio Grande do Sul – responsável pela produção de 50% do arroz consumido no Brasil –, Mato Grosso, Santa Catarina e o Maranhão. Destaca-se, no caso do Rio Grande do Sul, que o cultivo de arroz é a base econômica de 130 municípios situados na metade sul do Estado.

7. A se confirmar um cenário mais sombrio, com forte queda da produção, o País pode mesmo vir a passar por uma crise de abastecimento alimentar, uma vez que o consumo doméstico corresponde a cerca de 50% do arroz comercializado no mercado mundial.

8. Os recursos disponíveis do Ministério da Agricultura para Aquisições do Governo Federal (AGF) ou para oferta de opções de venda são insuficientes para absorver o excesso de produção. Já foram gastos cerca de R\$ 200 milhões, e há disponibilidade de mais R\$ 80 milhões, o que permitirá absorver cerca de 740 mil toneladas. Esse volume, entretanto, é bem inferior ao excesso de produção, estimado em 2,3 milhões de toneladas.

Todos os palestrantes concordaram com o diagnóstico apresentado acima. A única discordância em relação à descrição do quadro atual ocorreu entre os representantes dos produtores e o Sr. Ronaldo Lázaro

Medina, da Receita Federal. Os produtores alegam que há forte contrabando, o que contribui para deprimir, de forma desleal, o preço do produto. Para o Sr. Medina, essa acusação não procede, porque, sendo a importação de arroz isenta de tributos federais e do ICMS em vários Estados, não há estímulo para a sonegação e, conseqüentemente, para o contrabando.

Entre as soluções propostas para a crise, foram enumeradas as seguintes:

- a) imposição de salvaguardas contra a importação de arroz de países do Mercosul;
- b) aumento das exportações, de forma a escoar o excedente de produção;
- c) aquisição do excedente por parte do Governo Federal, que poderia utilizá-lo em programas como o Fome Zero ou em ajuda internacional a países pobres;
- d) liberação de tarifas para aquisição de insumos no Mercosul;
- e) inclusão do arroz nas pautas de negociação em acordos internacionais;
- f) inclusão do varejo nas negociações, por ser esse o elo da cadeia produtiva que aufere as maiores margens; e
- g) liberação imediata de recursos para o plantio da próxima safra, amenizando o grave problema de liquidez por que passam os produtores.

Com exceção do Embaixador José de Carvalho, do Ministério das Relações Exteriores, que não defendeu a imposição de salvaguardas e deu ênfase à necessidade de ampliar as exportações, a pauta de reivindicações foi relativamente consensual entre os expositores.

Consultoria Legislativa, de de 2006.

[NOME DO CONSULTOR]
Consultor Legislativo

EXEMPLOS DE PRONUNCIAMENTO

DISCURSO DELIBERATIVO

O SR. CRISTOVAM BUARQUE (PDT – DF)¹¹

Senhor Presidente:

Disse, uma vez, ao Presidente Lula, numa carta, que o Presidente Mandela fez uma única coisa, uma só coisa que o colocou como o primeiro presidente de um novo ciclo. Senador Alberto Silva, Senador Paulo Paim, Mandela garantiu que, na África do Sul, brancos e negros possam caminhar na mesma calçada. E o que o Presidente Lula poderia fazer para deixar a sua marca – sem isso, não vai ter nenhum legado para deixar – é garantir que pobres e ricos possam estudar em escolas equivalentes no Brasil. Nem disse “nas mesmas escolas”, porque sei como há uma reação do piso superior da pirâmide social ao piso inferior.

Por coincidência, discorrerei sobre o que falou o Senador Paulo Paim, não diretamente sobre o caso de Sua Excelência, em relação ao qual manifesto a minha solidariedade, pela falta de respeito à sua história e à história de seu partido no Rio Grande do Sul na luta pelo direito dos negros.

O assunto que me traz aqui é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), lembrando, Senador Paulo Paim, que há 150 anos, quando esta Casa discutia a proibição do tráfico dos escravos, houve uma reação de muitos dos abolicionistas, que sentiam a

¹¹ Discurso proferido no Plenário do Senado, em 10.02.2006. Retirado das notas taquigráficas, inclui apartes para oferecer visão sobre a dinâmica da atividade parlamentar.

obrigação de votar a favor da proibição do tráfico dos escravos, porque era um passo, mas, ao mesmo tempo, votavam encabulados, porque se mantinha a escravidão no Brasil, que perdurou por mais 40 anos. Votava-se para proibir que novos escravos chegassem, mas não se votava para libertar os escravos que aqui estavam, nem mesmo os que tinham mais de 60 anos – o que demorou algum tempo para acontecer –, nem mesmo os filhos dos escravos, pois a Lei do Ventre Livre só foi votada posteriormente.

Sinto-me na mesma situação, Senador Paulo Paim, ao votar no projeto do Fundeb. Não votar pela aprovação do Fundeb, que vai trazer alguns recursos a mais para a Educação Básica, é tentar impedir que a pobre educação receba algum dinheiro. Mas votar pela criação do Fundo com a idéia de que se está fazendo a abolição, quando se está dando apenas um minúsculo passo, que pouquíssimo vai melhorar a educação brasileira...

O mesmo aconteceu com o Fundef, que tem dez anos. É claro que houve melhora. O Brasil seria pior sem o Fundef, mas ficamos para trás cada vez mais, nesses dez anos, em relação aos outros países, porque eles não fizeram a lei para a proibição do tráfico de escravos, mas a lei da abolição, investindo na educação. Fizeram um programa de vinte, trinta anos, definiram o quanto era preciso, investiram e, mais do que isso, interferiram na educação. Esse é o primeiro ponto débil do Fundeb.

O primeiro ponto débil é que a educação não se muda apenas com mais dinheiro. Educação se muda com mais dinheiro, com soluções criativas e com a ação efetiva do Estado. Com salários baixos para os professores não se melhora a educação, mas só aumentá-los também não resolve. Faz-se necessário colocar banheiros nas escolas, pois vinte, trinta mil

não os têm no Brasil; colocar equipamentos modernos; exigir que os professores estudem e se dediquem. Não adianta mais dinheiro se ele não vier casado com outras ações.

Não adianta dar mais dinheiro para os prefeitos e até obrigá-los a gastar mais, se não criarmos uma lei de responsabilidade educacional para os prefeitos. Existe uma lei federal de responsabilidade fiscal. O prefeito que não paga ao banco fica inelegível, mas o prefeito que não põe menino na escola continua elegível. Não há nenhuma regra que obrigue o Poder Público a abolir o analfabetismo num prazo sério, responsável – não se pode exigir que nossos prefeitos e governadores sejam mágicos. Definamos um prazo compatível com a realidade, mas exijamos que eles o cumpram. Reitero, só mais dinheiro não significa melhoria.

Além disso, o Fundeb é muito pouco. Não adianta fazer essa festa de que se está colocando dinheiro para salvar a educação. O Brasil já gasta mais de cinquenta bilhões de reais por ano em educação básica. O Governo Federal vai colocar um bilhão e novecentos milhões a mais. O que vai mudar com um bilhão e novecentos milhões a mais? É óbvio que é melhor um bilhão e novecentos milhões de reais a mais do que nada, mas dizer que vai mudar, que vai melhorar é falso. Equivale a R\$25,00 a R\$30,00 a mais por mês no salário dos dois milhões de professores do Brasil. E dizer que vai mudar? Isso não passa de um modesto projeto do tipo da proibição do tráfico dos escravos. Foi um avanço, mas, vergonhosamente, o Brasil continuou com a escravidão por mais quarenta anos.

Mesmo assim, como vamos votar contra um projeto que traz mais um pouquinho? A solução, Senador Mão Santa, é apresentar emendas. E eu as

preparei. Tenho um substitutivo pronto, estabelecendo, por exemplo, que, em vez de 60%, se aumentem para 80% os recursos do Fundeb que vão para os profissionais de educação; que se faça o Fundeb permanente; que se case o Fundeb com um projeto de responsabilidade educacional, que defina metas a serem cumpridas e não apenas quanto de dinheiro vai ser gasto; e que se inclua nas emendas a especificidade de que esse dinheiro não pode ser contingenciado.

Lembro que, quando se fez – voltando à mesma comparação – a lei que proibia o tráfico dos escravos, Senador Paulo Paim, muita gente dizia que era uma lei para inglês ver. A expressão “para inglês ver” explica-se porque a lei veio como pressão dos ingleses, que não queriam mais o tráfico. E aqui disseram: “vamos fazer uma lei para os ingleses verem, depois a gente não cumpre”.

Eu temo que o Fundeb, além de ser apenas dinheiro e não a ação efetiva do Estado, um cuidado especial com a criança, seja um pouco para inglês ver, porque vai ser contingenciado, como o Fundef vem sendo contingenciado desde o governo anterior, que o criou. Nunca gastamos muito mais que a metade do que obriga a lei do Fundef, nem no Governo Fernando Henrique nem no Governo Luiz Inácio Lula da Silva.

Como Ministro, cheguei a fazer uma carta ao Ministro Palocci, dizendo que eu tinha vergonha do que o meu governo, do qual eu participava, estava fazendo com o Fundef. Escrevi na carta. Sei até que isso não é uma linguagem muito apropriada de um Ministro a outro, mas eu escrevi: é uma vergonha que estejamos deixando de cumprir a lei do Fundef, que dá um

pouquinho de dinheiro para que os professores dos Estados mais pobres recebam um pouquinho mais de salário.

Repito: temo que essa lei seja para inglês ver, porque vai haver contingenciamento. Eu tenho certeza de que ela não vai, lamentavelmente, resolver os problemas da educação brasileira, porque prevê muito poucos recursos. E mais grave ainda: ela não vai resolver, porque trata apenas do dinheiro. É como se um pai, para cuidar de sua criança, precisasse dar somente dinheiro. Ele deve dar carinho, fiscalizar como a criança vai à escola e dar tudo aquilo de que uma criança precisa para se desenvolver. O Fundeb dá apenas dinheiro: é como se desse uma injeçãozinha no sangue anêmico da educação brasileira.

Outra das emendas que eu gostaria de propor é no sentido de fazê-lo permanente e não somente provisório, e também de criar uma poupança para a educação com 2% dos recursos nacionais. Apenas 2%! Não estou falando em 20%, mas propondo que 2% apenas dos recursos do Poder Público brasileiro sejam destinados a um fundo para mudar a educação, que seria a poupança deste País, um fundo que duraria até 2022, para que pudéssemos comemorar o segundo centenário da Independência com horário integral em todas as escolas deste País, com professores bem remunerados – desde que bem preparados e dedicados – dando aula em escolas bem equipadas, com prédios bonitos.

Tudo isso é possível e poderíamos fazê-lo por intermédio de emendas. No entanto, Senador Mão Santa, hoje me sinto meio com as mãos amarradas para apresentar essas emendas, porque, ao apresentá-las, corremos o risco de atrasar a aprovação do Fundeb. Voltando ao exemplo anterior,

poderão dizer que é como se estivéssemos adiando a proibição do tráfico de escravos para continuarmos lutando pela abolição total da escravatura. Até que ponto se justifica, em nome de lutar pela realização do radicalismo de abolir a escravatura, adiar a aprovação de uma lei que proíbe trazer novos escravos para o Brasil?

Na próxima semana, haverá uma tentativa de se aprovar o Fundeb sem nenhuma discussão aqui no Plenário, sem nenhuma discussão nas Comissões, a não ser na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Ora, de um lado não podemos aceitar simplesmente aprovar o Fundeb sem uma discussão, e por outro não podemos adiar a aprovação, porque corremos o risco de que a lei só possa vigorar a partir de 2007! Por isso, deixo registrado hoje, aqui, no momento em que se discute o Fundeb, o constrangimento que sinto ao votar a favor de uma lei que não vai além da proibição do tráfico de escravos; que não tem a ousadia que este Senado Federal esperou para ter, por mais de quarenta anos, para votar, no dia 13 de maio de 1888, a abolição total da escravatura.

O Brasil precisa dizer que a educação sem qualidade, de uma criança que seja, mantém este País escravizado, mantém este País atrasado, mantém este País dependente; precisa dizer que, depois de fazermos a República, a Abolição, o crescimento, a democracia, a estabilidade monetária, chegamos ao século XXI e percebemos que não completamos a tarefa e a obra dos que nos antecederam como líderes deste País. Apesar de termos uma bandeira e um hino – somos independentes; apesar de elegermos um presidente e não um imperador – temos uma República; apesar de termos crescido durante cinquenta anos mais do que qualquer outro País no mundo; apesar de termos uma democracia do ponto de vista da formalidade do

processo político; apesar de termos uma estabilidade monetária razoável, este País não está completo. E não está completo porque não nos preocupamos com uma coisa: a integração social do povo brasileiro.

Veja, Senador Paulo Paim, o debate em relação às cotas. Agora se diz que as cotas ferem direitos. Engraçado, em nome da Constituição proíbe-se que injustiças sejam corrigidas! Ninguém se lembra da Constituição quando ela diz que o salário mínimo tem de garantir tudo aquilo de que uma pessoa precisa para viver. Eu nunca vi ninguém levantar a inconstitucionalidade de um governo porque o salário mínimo não permite pagar aquilo de que um cidadão e uma cidadã precisam para manter as suas famílias. Para isso, não há direitos iguais.

Ninguém recorre à Constituição, Senador Paim, sabe para quê? Para apoiar o seguinte: se todos têm direitos iguais, um pai pobre pode pegar pela mão o seu filho, levá-lo para uma escola de rico, dizer que ele tem de ter direito igual ao dos que estão lá dentro e exigir a matrícula dele naquele colégio". Por que o direito não vale para que o pobre leve o seu filho para os colégios de ricos? Mas a Constituição vale para não corrigir injustiças no momento de equilibrar as desigualdades.

Não fizemos ainda a integração social do Brasil. Estamos comemorando 50 anos de Juscelino, um grande presidente, que fez a integração territorial, mas que não avançou na direção da integração social. No caso de Juscelino, tínhamos uma desculpa: acreditava-se que o crescimento econômico seria o instrumento capaz de fazer essa integração. Não o é. O único instrumento capaz de fazer a integração social é a educação desde a primeira infância.

Eu passo a palavra ao Senador Paulo Paim para um aparte.

O Sr. Paulo Paim (Bloco/PT – RS) – Senador Cristovam Buarque, quero cumprimentar Vossa Excelência por seu pronunciamento. Como é bom, Senador Cristovam Buarque, estar agora neste Plenário discutindo temas como este, discutindo a questão social.

Eu aproveito a bondade do espaço que Vossa Excelência me concede – o Senador Mão Santa sinaliza para me assegurar que será flexível com o tempo – para lembrar o que algumas pessoas me dizem: “Parece que você está meio constrangido no Plenário ultimamente”. É claro que há um constrangimento: é só CPI para cá e CPI para lá, denúncias, lista de Furnas e lista não-sei-de-onde, Santo André, enfim, uma loucura geral.

Como é bom, numa sexta-feira, estarmos aqui sentados e ouvindo Vossa Excelência, um presidenciável – todos nós sabemos que Vossa Excelência está apresentando a sua candidatura à Presidência da República –, discutindo a questão social e com o eixo fundamental na educação.

Todos nós sabemos que o caminho de qualquer país em direção ao avanço da humanidade e à construção de um mundo melhor para todos passa pelo debate da educação. E Vossa Excelência, como eu dizia antes, é daqueles homens ousados. Vossa Excelência tem coragem – muitos não gostam de falar sobre a questão das cotas. Vossa Excelência debate a questão das cotas num altíssimo nível, argumentando com a igualdade de oportunidades para todos – pobres, negros, índios, enfim, sem nenhum tipo de discriminação.

Eu fico feliz em ouvir o pronunciamento de Vossa Excelência. Este País tem de se debruçar, efetivamente, sobre o debate da questão social com o eixo na educação. Por isso, Senador Cristovam, tive a ousadia de propor a esta Casa a criação de um fundo, via emenda constitucional, para contemplar o ensino profissional – não só o profissional, claro, mas ligado à educação maior, da qual Vossa Excelência também é um defensor. Faremos, com certeza, um bom debate no momento adequado.

O meu aparte é mais para dizer que tenho um respeito enorme por sua história, por seu passado e por seu presente. Tenho um orgulho enorme do trabalho que Vossa Excelência está fazendo hoje e fará também no futuro. Parabéns, Senador Cristovam. O Senador Eurípedes, seu suplente, está ao meu lado e, quando eu ia fazer o aparte, percebi que comungava desse ponto de vista. Já que ele não tem direito a falar, quero dizer que é a minha visão e, tenho certeza também, a visão do Senador Eurípedes. Parabéns a Vossa Excelência.

O SR. CRISTOVAM BUARQUE (PDT – DF) Agradeço as palavras vindas de Vossa Excelência e a lembrança de falar no Senador Eurípedes, que é meu suplente – lembro que sou coerente: nosso mandato foi dividido e 50% dele está com um negro, que é o Senador Eurípedes, meu suplente.

Senador Lobão, vim aqui falar não foi de cotas, mas do constrangimento que sinto em votar a favor de um Fundeb insuficiente, incompleto e, ao mesmo tempo, da dificuldade de ficar contra algum avanço que se faz. Eu comparava isso com a aprovação, no Senado, da lei de proibição do tráfico de escravos, que constrangeu muitos abolicionistas que

votaram a seu favor, porque, de qualquer maneira, era um passo, mas muito tímido.

E quero dizer ao Senador Paim, sobre as cotas, que um país sério realmente não precisa de cotas, não precisa porque todos têm direitos iguais desde o começo. Um país meio sério tem cotas para corrigir as desigualdades. Agora, um país que se nega a ter cotas não tem nenhuma seriedade, porque está mantendo os privilégios. Eu gostaria de que o meu Brasil não precisasse de cotas. Mas prefiro que o Brasil tenha cotas a que o Brasil ignore a desigualdade e mantenha os privilégios.

Senador Mão Santa, nesta última semana, recebi dezenas de entidades ligadas à educação brasileira. Todos vieram pedir que não fossem apresentadas emendas ao Fundeb, que se aprovasse o projeto como veio, para que não voltasse à Câmara dos Deputados. Pediram também que não demorássemos. A todos eles disse lamentar que o Presidente esteja apressado, porque eu entreguei o Projeto do Fundeb na Casa Civil em 2003, como Ministro à época. E mais: não com um bilhão e pouco, mas com quatro bilhões e meio de reais, que eram para vir imediatamente e não após quatro anos. E um Fundeb complementado com a lei de responsabilidade educacional, com o compromisso de os prefeitos começarem a implantar o horário integral nas escolas, para que, ao longo de dez, quinze anos, todas as escolas brasileiras se integrem.

O Presidente não teve nenhuma pressa. Agora, todos estão apressados. E, ao ver aqueles representantes da educação – que respeito profundamente – tão desesperados para que aprovemos esse projeto como está, com tão pouco dinheiro e com nenhuma ação efetiva do Estado, que é

mais importante ainda que dinheiro, o Brasil passou a ter a idéia de que o bom prefeito é o que gasta muito; o bom prefeito é o que faz muito. E, se fizer muito gastando pouco, ele é melhor ainda. Mas não olhamos isso. Queremos ver se gastou muito na educação, mesmo que tenha feito pouco pela educação, porque os gastos foram equivocados. Porém, ao ver aqueles representantes da educação, senti-me como se estivesse diante dos abolicionistas do século XIX que vinham pedir apenas para proibirmos o tráfico de escravos.

Às vezes, essa modéstia das reivindicações pela educação me deixa num profundo pessimismo sobre o futuro do Brasil. Nesses dez anos, em que o Fundef nos fez melhorar, ficamos para trás em relação a todos os países de porte médio do mundo, mas com o Fundeb que está aí, nos próximos dez anos, vamos ficar mais atrás ainda, porque eles não fizeram apenas o Fundeb; eles estão fazendo uma revolução na educação.

O Brasil pode fazer isso. O Presidente Lula se comprometeu a fazê-lo em seu programa de Governo. Essa é a história do seu partido. Estamos aqui prontos para ver o Governo Federal, em mais uma ou duas semanas, comemorar com grande festa o que não passa de uma proibição do tráfico de escravos. É muito pouco o que estamos fazendo para justificar a responsabilidade que temos com o futuro do Brasil.

Mesmo assim, diante de todos os pedidos que recebi dessas entidades, vou pensar um pouco mais se devo ou não insistir nas emendas que preparei para propor à PEC nº 9, que cria o Fundeb, porque não quero ser acusado, amanhã, de estar adiando a proibição do tráfico de escravos, apesar de sentir-me, de coração, um abolicionista como o meu conterrâneo Joaquim Nabuco.

Era o que eu tinha a dizer, Senhor Presidente. Agradeço a paciência de Vossa Excelência e a dos Senadores presentes.

DO SENADOR ROMERO JUCÁ (PSDB – RR)¹²

Senhor Presidente, Senhoras e Senhores Senadores:

Na sociedade contemporânea, já denominada sociedade do conhecimento ou da informação, a disseminação de novas tecnologias, especialmente no campo da informática e da robótica, tornou-se imperativa, tanto para a sobrevivência das comunidades quanto para a melhoria dos padrões de vida dos cidadãos.

A essa escalada tecnológica juntaram-se, de forma concomitante, o fenômeno da globalização econômica e o advento das privatizações – uma tendência mundial e irreversível que veio redefinir o papel do Estado e sua relação com a comunidade.

O Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, atento às transformações que caracterizam essa nova era, procurou modernizar-se e tornar mais ágil o aparelho estatal, sem, contudo, descuidar do atendimento às camadas mais carentes e mais vulneráveis da população.

¹² Discurso proferido no Plenário do Senado, em 30.05.2001.

Entre as preocupações fundamentais do Governo Fernando Henrique têm-se destacado as telecomunicações, imprescindíveis, hoje, ao desempenho de qualquer atividade, pública ou privada, no âmbito interno ou no contexto internacional. Nesse aspecto, merece particular aplauso a atuação do Ministério das Comunicações, sob a segura orientação do Ministro Pimenta da Veiga, bastando lembrar que o Brasil, embora lutando para recuperar o tempo perdido, ocupa já a décima colocação mundial em número de telefones fixos; e a oitava em número de aparelhos celulares e de usuários da Internet.

Cotejada com os países em desenvolvimento, nossa colocação é ainda mais destacada: quarto lugar em número de telefones fixos, segundo em celulares e primeiro entre usuários da Internet.

O desempenho brasileiro na área de telecomunicações foi tão grande, Senhor Presidente, que, em apenas dois anos, entre julho de 1998 e julho do ano passado, o número de terminais fixos instalados saltou de 22 milhões e 200 mil para 33 milhões e 300 mil. As empresas concessionárias do serviço telefônico fixo, ultrapassando as metas estabelecidas pelo Governo, ofereceram, no final do ano passado, já em regime de duopólio, mais de 38 milhões de acessos instalados. O número de telefones celulares em operação, que era de 5 milhões e 600 mil em julho de 1998, saltou para 19 milhões dois anos depois. Para o ano de 2005, com a competição também das bandas C, D e E, espera-se a operação de nada menos que 58 milhões de aparelhos celulares.

Agora, neste começo de 2001, o Ministério das Comunicações dá mais um grande passo para cumprir os compromissos e os desafios que o Governo Federal se impôs. Trata-se da parceria firmada entre a pasta liderada pelo Ministro Pimenta da Veiga e o Ministério da Educação, visando à

implantação do programa Telecomunidade. Em termos práticos, o convênio representa o primeiro passo para a consecução de um objetivo primordial, que é a universalização do acesso público à Internet, de forma a integrar as diversas comunidades entre si, especialmente aquelas de maior carência, bem como democratizar esse acesso, estendendo-o ao público de pequeno poder aquisitivo.

O programa Telecomunidade, como bem o definiu o Ministro Pimenta da Veiga, representa um instrumento decisivo na preparação da sociedade brasileira para sua efetiva inclusão na era digital.

Com essa determinação, o Governo Federal vai aplicar no programa, todos os anos, centenas de milhões de reais – recursos provenientes do Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).

A preocupação governamental decorre da possibilidade de as operadoras disputarem os segmentos de maior lucratividade, relegando a segundo plano, ou mesmo deixando sem qualquer assistência, os grupos sociais e as localidades que não apresentam boas perspectivas de lucro.

A disseminação do uso da Internet no Brasil tem-se dado com espantosa velocidade. Para um País que entrou tardiamente no processo de globalização, que enfrenta tantos desafios e que convive com tantos contrastes, não nos parece mau resultado acompanhar a taxa mundial, de 7% da população usuária da rede virtual. Isso, no Brasil, significa um universo de 12 milhões de pessoas.

No entanto, o que preocupa é o fato de que 71% da população usuária da Internet pertencem às classes A e B. Além disso, 57% de todos os usuários se concentram na região Sudeste.

O objetivo governamental, portanto, volta-se para a democratização do acesso à rede. Isso significa levar o benefício a milhões de pessoas de menor poder aquisitivo e, também, dotar as comunidades mais distantes ou mais pobres da infra-estrutura necessária à utilização da Internet.

Os recursos oriundos do FUST contemplarão, até 2005, entre outros, os objetivos de atendimento a pequenas localidades, com menos de 100 habitantes, com serviços de telecomunicações; atendimento a comunidades de baixo poder aquisitivo; atendimento a áreas remotas, ou fronteiriças de interesse estratégico; fornecimento dos serviços a instituições de assistência a deficientes; implantação de telefonia rural; instalação de redes de alta velocidade para serviços de teleconferência entre estabelecimentos de ensino e bibliotecas; implantação de acesso às redes digitais de informação destinadas a instituições de saúde; e implantação de acessos, em condições favorecidas, para uso dos estabelecimentos de ensino.

O atendimento ao setor de ensino, como se pode depreender pelo convênio recentemente celebrado, é uma das prioridades para o Governo Federal, por ser um fator essencial ao enriquecimento pedagógico nas escolas de ensino médio das redes federal, estaduais e municipais. Numa etapa inicial, Senhor Presidente, pretende-se atender 12.515 escolas públicas de ensino médio, em 5.063 municípios, abrangendo um universo de 6 milhões e 500 mil alunos e 280 mil professores. Numa etapa posterior, serão contempladas

também as escolas do ensino fundamental e as instituições federais, estaduais e municipais de ensino profissionalizante.

A exclusão do conhecimento digital, Senhor Presidente, nobres Colegas, equipara-se hoje ao analfabetismo funcional, o que justifica a preocupação de nossas autoridades em disseminar, nas escolas e nas comunidades carentes, o acesso aos computadores e à Internet. Por esse motivo, queremos aplaudir a parceria dos Ministérios das Telecomunicações e da Educação, sabedores que somos de que as novas tecnologias de informação representam poderoso instrumento para reduzir as desigualdades, promover as pessoas e alavancar o progresso.

Muito obrigado!

SENADOR RAMEZ TEBET (PMDB – MS)

(saudações aos presentes, conforme o protocolo)

Devo, em primeiro lugar, cumprimentar Vossas Senhorias pela iniciativa de promover este debate. O tema é fundamental no contexto democrático e de crescente interdependência entre países americanos, particularmente os do Mercosul. Com efeito, não poderia deixar de mencionar minha satisfação em tecer algumas considerações iniciais sobre esta “Cúpula Parlamentar de Integração Continental”.

Senhoras e Senhores,

Os povos do continente americano podem divergir nas idéias, ter gostos e culturas diferentes, mas um propósito na vida de todos deve identificá-los, uni-los: a busca do desenvolvimento econômico e social pleno. Sem dúvida, a tarefa de promovermos e de intensificarmos os processos de integração econômica e política nas Américas, particularmente no contexto da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), traz consigo inúmeros desafios. Ao mesmo tempo, o estreitamento de laços políticos, econômicos e sociais entre países-

irmãos, que a ALCA pode proporcionar, constitui-se em oportunidade inigualável para alcançarmos a unidade de ideais dentro da riqueza e da diversidade hemisféricas.

Nesse sentido, o Poder Legislativo, inserido nos regimes democráticos em vigência nas Américas, assume papel crucial, por ser o porta-voz legítimo dos anseios populares, a voz soberana da sociedade, a clamar por maior justiça e desenvolvimento sociais.

Bem sabemos, Senhoras e Senhores, que a Área de Livre Comércio das Américas não é a primeira tentativa de se integrar, política e economicamente, os países americanos. Reconhecemos a importância fundamental da IX Conferência Internacional Americana, ao aprovar, em Bogotá, nos idos de 1948, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), sediada em Washington. A congregação de países do hemisfério em torno de princípios tais como o respeito aos direitos humanos, à autodeterminação dos povos e à dignidade da pessoa humana, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial, reafirmou perante o mundo os propósitos pacíficos das Américas.

Reconhecemos, também, a relevância das significativas, ainda que insuficientes, experiências de integração regional que tiveram curso no subcontinente sul-americano a partir da década de 1960.

Podemos citar, nesse contexto, com o fito de exemplificação, a criação, pelo Tratado de Montevideu, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio, com o objetivo final de constituir mercado comum regional a partir de uma zona de livre comércio.

É válido, outrossim, lembrarmos dos esforços que motivaram a criação do Pacto Andino, em Cartagena, em 1969. A formação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), em agosto de 1980, expressa a vontade política dos povos de semelhante circunstância geográfica e histórica de se unirem e de se beneficiarem mutuamente.

Convido-os, contudo, Senhoras e Senhores, a irmos além das experiências mencionadas. Espero que tenhamos aprendido com o que as experiências passadas têm a nos ensinar, para que possamos construir um continente mais justo e solidário. A conjuntura histórica atual, democrática e pluralista, favorece-nos sobremaneira. O MERCOSUL é exemplo eloqüente da afirmação dos valores democráticos sobre toda e qualquer espécie de veleidade autoritária.

É no pluralismo político-democrático que encontraremos as respostas para as dificuldades a serem enfrentadas durante o processo de integração continental que buscamos. O Parlamento, como caixa de

ressonância da sociedade que representa, deve acompanhar de perto as negociações envolvidas na possível criação da ALCA, para que as decisões firmadas entre os países envolvidos sejam não só eficazes, mas também legítimas.

Se, por um lado, a proposta da Área de Livre Comércio das Américas se caracteriza por ambição sem precedentes, tal a variedade e complexidade dos temas envolvidos, por outro, a presença maciça de lideranças de todos os países americanos, nesta reunião de cúpula, permite-nos acalentar a expectativa de mudanças sem precedentes rumo à integração continental solidária. O fim último a que todos aspiramos é o desenvolvimento. Para tanto, a integração continental deve transformar, qualitativamente, as estruturas econômicas e sociais dos povos envolvidos.

Só há sentido na integração quando esta vem servir ao bem-estar dos povos envolvidos, quando vem minimizar e corrigir as distorções e os desequilíbrios gritantes que geram instabilidade política e inconformismo social. Entendemos que as instituições democráticas dos países americanos podem fortalecer-se com um processo de integração que seja não só aberto e transparente, mas, sobretudo, não discriminatório na análise das matérias objeto de negociação.

Vemos, com preocupante freqüência, o estabelecimento de subsídios agrícolas, sobretaxas industriais e quotas que servem apenas para perpetuar os privilégios dos mais ricos. Se a ALCA pretende ser o foro de defesa do livre-comércio e do progresso de todos, teremos de enfrentar, sem vãos temores, o pernicioso protecionismo dos países ricos na agricultura.

O peso que cai sobre nossos ombros neste momento, Senhoras e Senhores Parlamentares aqui presentes, advém da consciência de que compete a nós, representantes eleitos pelo povo, criarmos mecanismos institucionais que façam a integração continental frutificar no hemisfério, não apenas de forma potencial, mas efetiva, na vida de cada cidadão e cidadã das Américas.

O fortalecimento dos laços fraternais que unem a todos deve ter o condão de superar as divergências econômicas e comerciais, em nome do objetivo inalienável representado pelo desenvolvimento econômico, político e social. Os trágicos eventos terroristas que têm vitimado o mundo fazem-nos atentar não para o que mudou na ordem mundial, mas, paradoxalmente, para o que ainda não mudou: a necessidade de lutarmos contra a exclusão e as desigualdades sociais que, em última análise, impedem o exercício da liberdade individual, tal como preconizado nas cartas constitucionais de nossos países.

Os fins pacíficos da integração continental aqui discutida devem ter como corolário a justiça social e a solidariedade entre os povos, para se extinguir a forma mais primária de violência, que é a exclusão social. Precisamos estabelecer entre nós, parlamentares e autoridades negociadoras, elevados níveis de confiança na viabilidade de um projeto hemisférico, para servirmos de exemplo para o mundo e perante nossas próprias comunidades.

O parlamento é, por excelência, o espaço do diálogo e do entendimento. Esperamos que, unidos pela procura de uma integração que beneficie a todos, possamos imprimir transformação histórica que se traduza na garantia de existência digna a todos os habitantes do continente americano.

A integração continental, particularmente no contexto da possível criação da ALCA, está a exigir de nós, parlamentares e demais autoridades, sinceridade de propósitos e transparência nas negociações. Nós mandatários eleitos pelo sufrágio universal, devemos zelar pelo bem maior que é a legitimidade em face da opinião pública. É nosso dever, portanto, combater todas as formas de protecionismo, que constituem obstáculos à prosperidade de todos.

Estamos convictos de que a valorização da cooperação e da interdependência entre os povos americanos solidificará as relações fraternais já existentes, superará as dificuldades pontuais no processo de negociação e contribuirá para avanços sociais significativos em todo o hemisfério.

Muito obrigado.

EXEMPLO DE JUSTIFICAÇÃO

Minuta

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº , DE 2006

Dispõe sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos que compõem a sociedade brasileira, em atendimento ao disposto no § 2º do art. 215 da Constituição Federal.

(...)

JUSTIFICAÇÃO

O intento do presente projeto de lei é regulamentar o disposto no § 2º do art. 215 da Constituição Federal, que assim reza:

Art. 215.

.....

§ 2º A lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais.

A convivência, as contradições e os conflitos entre os padrões culturais de três troncos básicos – o índio autóctone, o branco europeu e o negro africano –, documentados pela história oficial ou relatados pela tradição, propiciaram a formação da nacionalidade brasileira.

O dispositivo constitucional que norteia a apresentação do projeto de lei buscou sua motivação no imperativo da criação de datas comemorativas que rememorem essa interação cultural formadora da sociedade nacional, sejam elas documentadas pela chamada história oficial, sejam elas fruto da evolução social, auspiciosamente constatada entre nós.

Nesse sentido, buscou-se fixar, por intermédio do presente instrumento legal, as datas destinadas às homenagens ao índio, ao branco e ao negro, com o intuito de promover sua celebração em todo o País.

Importa ressaltar que o art. 1º da proposição reitera o 19 de abril como *Dia do Índio* – conforme estabelece o Decreto-Lei nº 5.540, de 2 de junho de 1943 –; o 22 de abril, como *Dia do Descobrimento do Brasil* – marco oficial do primeiro contato do branco europeu com terras brasileiras –; e fixa o 20 de novembro como o *Dia Nacional da Consciência Negra*.

Esta última data, que celebra a memória de Zumbi dos Palmares, incorpora a evolução e as mudanças registradas pela sociedade nacional e resulta da militância do movimento negro pela erradicação do preconceito e pelo reconhecimento oficial dos traços negros da nossa cultura.

Parece-nos útil recordar que o nome de Zumbi dos Palmares está inscrito no *Livro dos Heróis da Pátria*, depositado no Panteão da Liberdade e da Democracia, na Praça dos Três Poderes, em Brasília, e representa, com fidelidade, o atual estado da questão racial entre nós, hoje, significativamente diversa de alguns anos atrás, tanto no plano da sua articulação teórico-acadêmica, quanto no das crenças inerentes à cultura popular.

Por outro lado, o projeto de lei, atento à realidade da nossa nação continental e à sua trajetória histórica, garante espaço aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a proposição de datas que homenageiem outros segmentos étnicos, habitantes dos seus respectivos territórios, e cuja significação encontre respaldo em suas tradições, em seus valores e em seu contexto sociocultural, tendo em vista que as efemérides referem-se diretamente às crenças comuns a todos os membros de uma coletividade.

Convictos da importância da presente iniciativa, esperamos a acolhida do projeto de lei pelos ilustres Pares.

Sala das Sessões,

Senadora [NOME DA SENADORA]

EXEMPLO DE SUMÁRIO

SUMÁRIO

MESA DO SENADO FEDERAL.....	4
DIRETOR-GERAL.....	4
SECRETÁRIO-GERAL DA MESA.....	4
CONSULTORIA LEGISLATIVA.....	4
CONSULTOR-GERAL	4
CONSULTORES-GERAIS ADJUNTOS.....	4
APRESENTAÇÃO.....	8
RECOMENDAÇÕES GERAIS.....	10
AS MODALIDADES DE TRABALHOS.....	15
PARECER.....	16
NOTA TÉCNICA.....	23
NOTA INFORMATIVA.....	25
RELATÓRIOS.....	29
RESUMO DE AUDIÊNCIA/DEPOIMENTO/CONFERÊNCIA.....	31
PRONUNCIAMENTOS.....	32
JUSTIFICAÇÃO DE PROPOSIÇÃO.....	46
PROCEDIMENTOS PARA REVISÃO.....	48
EXEMPLOS DE PARECER.....	50
PARECER Nº , DE 2006.....	50
I – RELATÓRIO.....	50
<i>Existe, entretanto, no nosso entendimento, uma saída que garante a consecução dos objetivos do projeto: concentrar a subvinculação dos recursos para a educação indígena na quota federal, que poderá ser redistribuída de acordo com as demandas das populações nativas de cada Estado.</i>	52
EMENDA Nº – CE.....	52
EMENDA Nº – CE.....	52
PARECER Nº , DE 2006.....	54
I – RELATÓRIO.....	54

II – ANÁLISE.....	55
III – VOTO.....	59
PROJETO DE LEI DO SENADO Nº XXX (SUBSTITUTIVO), DE 2004.....	59
I – RELATÓRIO.....	61
PARECER SOBRE REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES.....	65
PARECER Nº , DE 2006.....	65
I – RELATÓRIO.....	65
III – VOTO.....	66
PARECER SOBRE MENSAGEM PRESIDENCIAL.....	67
PARECER Nº , DE 2006.....	67
II – ANÁLISE.....	68
III – VOTO.....	70
<i>PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº , DE 2006.....</i>	<i>70</i>
EXEMPLOS DE NOTA TÉCNICA.....	73
NOTA TÉCNICA Nº XXX, DE 2006.....	73
Consultor Legislativo.....	74
Consultor Legislativo.....	78
EXEMPLOS DE NOTA INFORMATIVA.....	79
NOTA INFORMATIVA Nº XXX, DE 2006.....	79
NOTA INFORMATIVA Nº XXX, DE 2006.....	83
EXEMPLOS DE ESTUDO.....	85
ESTUDO SOBRE CRIANÇAS DE RUA (31 PÁGINAS NO ORIGINAL).....	85
ESTUDO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (28 PÁGINAS).....	90
EXEMPLOS DE RELATÓRIO.....	93
DE INDICAÇÃO DE AUTORIDADE.....	93
RELATÓRIO Nº , DE 2006.....	93
DE INDICAÇÃO A PRÊMIO.....	98
DE COMISSÃO TEMPORÁRIA.....	100
JOSÉ ROBERTO DE OLIVEIRA SILVA – SECRETÁRIO	102
EXEMPLO DE RESUMO DE AUDIÊNCIA/DEPOIMENTO/CONFERÊNCIA....	103
Consultor Legislativo.....	105
EXEMPLOS DE PRONUNCIAMENTO.....	106
DISCURSO DELIBERATIVO.....	106
DISCURSO DE PROPAGANDA.....	118
DISCURSO EPIDÍTICO, DE NATUREZA SOLENE.....	123
EXEMPLO DE JUSTIFICAÇÃO.....	130
EXEMPLO DE SUMÁRIO.....	132

