

A IMPORTÂNCIA DO RELATOR NO PROCESSO LEGISLATIVO

Autora: Milena Martins de Oliveira

Assessora Legislativa da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho – Anamatra. Especialista em Ciência Política. Consultora política. Membro-fundadora do Instituto de Relações Governamentais.

30/01/2015

Apresentação

O presente artigo apresenta a importância do relator no processo de formulação das leis e das políticas públicas no âmbito do Poder Legislativo. O relator é o ator responsável por fazer o estudo da matéria a ele submetida e por apresentar na instância deliberativa (comissão ou plenário) o seu parecer. O processo de escolha do relator será discutido no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (o Congresso Nacional não é objeto deste texto), e deve-se realçar, já de início, que embora haja nos regimentos das duas Casas critérios regimentais mínimos para nomeação de relator, o ato acaba sendo uma opção essencialmente política, que, por esse caráter, está passível de influências e pressões.

O importante para o profissional de relações governamentais que acompanha a tramitação de proposições na esfera legislativa federal é conhecer o perfil dos parlamentares. Pois, quando um projeto de interesse está aguardando designação de relator no âmbito de alguma comissão, por vezes é possível conseguir influenciar na escolha de deputado ou senador que seja próximo ao tema (alguém com conhecimento acerca do conteúdo do projeto) e favorável ao ponto de vista da instituição para a qual advogamos.

O objetivo do artigo, portanto, é discutir a combinação das regras regimentais com a prática vivenciada nos espaços legiferantes. A realidade e as normas convergem em alguns momentos, mas em outros, o que vale é a oportunidade política.

Critérios da Câmara dos Deputados

O regimento interno da Câmara dos Deputados (RICD) traz, no art. 41, inciso VI, que é competência do “*presidente de comissão designar relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la, nas suas faltas*”. Nota-se, primeiramente, o poder atribuído aos presidentes dos colegiados da Câmara. A designação de relator depende de despacho dele, isso significa que não é suficiente convencer determinado deputado afável ao projeto de interesse de assumir a relatoria, também é crucial participar o presidente da comissão dessa escolha prévia.

Cabe observar que o RICD não aponta critérios de proporcionalidade partidária ou de blocos partidários para nomeação de relatores no âmbito dos colegiados. Isso é muito interessante, pois se existisse, poderia ser mais um instrumento regimental a ser usado

para buscar relatores favoráveis ao seu projeto, ou por lado, perdê-los. O regimento do Senado tem um artigo sobre isso que será discutido mais adiante.

O RICD prevê em alguns artigos prazos para a apresentação de parecer pelo relator e, logicamente, pelas comissões, porém, sem penalidades para o descumprimento de tais prazos. Entretanto, o texto regimental faculta ao presidente de comissão escolher outro parecerista. Além disso, há outras maneiras de provocar o relator atrasado: i) a requerimento do autor à comissão poderá deferir a inclusão da matéria na pauta da reunião, mesmo pendente de parecer e assim, o presidente designa outro relator (art. 52, § 4º; ii) o presidente da Câmara poderá de ofício ou a requerimento de qualquer deputado determinar o envio de proposição pendente de parecer à comissão seguinte ou ao plenário (art. 52, § 6º).

No entanto, na prática esses dispositivos regimentais não são aplicados. É muito raro ver solicitação de deputado ou do presidente da Câmara dos Deputados para projeto pendente de parecer. Inclusive, há entendimento baseado na Questão de Ordem¹ (QO) nº 393/2004 que diz: “o presidente de comissão somente pode substituir o relator nas seguintes hipóteses: a) não comparecimento à reunião de comissão em cuja pauta conste a matéria a ser relatada e b) o esgotamento do prazo regimental destinado à apresentação de relatório, acrescentando que, a ser consagrada, a prática de substituir relatores livremente causaria intolerável instabilidade no processo legislativo”.

A experiência praticada nos colegiados da Câmara dos Deputados é a de não se mudar o relator diante do exaurimento do prazo. Um caso que parece excepcionar essa regra ocorre durante as reuniões deliberativas das comissões, quando há a substituição *ad hoc* para um projeto pautado, com voto já apresentado, devido à ausência do relator no momento de apreciação do item. Se for um projeto sem divergências, o presidente de comissão convida outro deputado presente para fazer a mera leitura do parecer, em nome do relator original. Ou seja, na prática não é uma substituição.

Resumindo, é quase impossível ocorrer mudança de relator. Afinal, o não cumprimento do prazo para oferecimento de parecer é uma ferramenta política e o interesse em se escolher determinado relator poder ser exatamente o de manter o projeto parado, sem avançar. Além disso, como já dito na QO 393/2004, a substituição livre poderia gerar insegurança no processo legislativo.

Critérios do Senado Federal

O regimento interno do Senado Federal (RISF) também dispõe acerca da designação de relator, de prazos para apresentação de parecer e, da responsabilidade exclusiva do presidente de comissão por tal decisão. Todavia, há dispositivo interessante para destacar aos leitores, o art. 126.

¹ Questão de Ordem é um importante instrumento de questionamento, disponível a cada parlamentar (deputado ou senador), dirigida ao presidente da arena em que se encontre (comissão ou plenários). Seu objetivo é dirimir dúvida acerca da aplicação dos regimentos, na prática exclusiva ou em relação com a Constituição. O conjunto de suas decisões forma a jurisprudência das Casas legislativas.

Art. 126. A designação de relator, independente da matéria e de reunião da comissão, obedecerá à proporção das representações partidárias ou dos blocos parlamentares nela existentes, será alternada entre os seus membros e far-se-á em dois dias úteis após o recebimento do projeto, salvo nos casos em que este Regimento fixe outro prazo. (grifo do autor)

O artigo traz o princípio da proporcionalidade partidária como requisito para distribuição das relatorias dentro dos colegiados. A proporcionalidade partidária impõe aos órgãos fracionários do Congresso, sempre que possível e salvo acordo, a observância do tamanho das bancadas partidárias na repartição dos cargos e composição dos membros da Mesa. Por esse artifício – respeitado em todas as arenas de deliberação—, as comissões tenderão a espelhar a composição do pleno e o peso da representação de cada partido na forma dada pelas urnas. Na prática prevalece o acordo, sempre ouvida a vontade do presidente de comissão para os temas polêmicos.

No Senado, os números (de comissões, de membros, de projetos, etc.) são menores. Isso o diferencia da realidade na Câmara. Às vezes, o despacho de indicação da relatoria é quase imediato. Ou seja, se o seu projeto de interesse foi aprovado na terça-feira na primeira comissão, é possível que no mesmo dia já se tenha decidido o relator na comissão seguinte. Pode-se dizer que há mais celeridade do que na Câmara.

O regimento também prevê requerimento por qualquer senador mediante deliberação do plenário para prosseguimento de projeto a comissão seguinte quando o colegiado anterior não se manifestou no prazo determinado. Na rotina legislativa do Senado, é um tanto incomum o uso desse requerimento.

Uma normativa regimental comum às duas Casas é que autor de proposição não pode ser relator. Também prevista nos dois regimentos é a possibilidade de se ter o presidente de comissão como relator, nas comissões permanentes, onde há inúmeros projetos em tramitação. Na comissão especial com proposta única sob análise não cabe ao presidente acumular a função de relatar.

Observações finais

Os relatores são atores essenciais no processo de produção das leis, sendo os responsáveis por fazer o estudo da matéria submetida a eles e apresentar em plenário o seu parecer. Com esse objetivo, seleciona as informações que serão apresentadas de acordo com a disposição de seu voto, se favorável ou contrário à aprovação do tema que examina. Por essa razão, a simpatia de um relator para com qualquer proposição representa ganhos na direção de resultados positivos para a política pública desejada.

Da mesma forma, o Governo procura canalizar suas proposições para relatores mais sensíveis às suas políticas públicas. A mesma estratégia pode ser adotada por assessorias de relações governamentais. Quando determinada proposição chega a uma das comissões do Senado ou da Câmara, é possível influenciar, em determinados casos, a escolha do

relator e apontar aquele mais simpático às demandas do órgão ou grupo de interesse que realiza o plano de atuação junto ao Parlamento.

O tema é inesgotável, há outros nuances políticos e regimentais que poderiam ser abordados, mas não há espaço num único artigo. Finalizando, é importante dizer que as Casas legislativas e as lideranças partidárias (assim como estudos acadêmicos) reconhecem o valor e a centralidade do relator no processo legislativo. Sendo assim, para matérias de relevo, parlamentares proeminentes (com maior experiência no campo temático da proposição ou com maior capital político) são os preferidos.