

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados
Centro de Documentação e Informação
Coordenação de Biblioteca
<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Susan Margareth Sousa Soares

O PAPEL DAS COMISSÕES ESPECIAIS
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE CRÍTICA
DA 51ª A 53ª LEGISLATURA

Brasília

2011

Susan Margareth Sousa Soares

**O PAPEL DAS COMISSÕES ESPECIAIS
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE CRÍTICA
DA 51ª A 53ª LEGISLATURA**

**Monografia apresentada ao Programa de
Pós-Graduação do Centro de Formação,
Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara
dos Deputados/CEFOP como parte da
avaliação do Curso de Especialização em
Processo Legislativo.**

Orientadora: Luciana Botelho Pacheco

Brasília

2011

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Soares, Susan Margareth Sousa.

O papel das comissões especiais na Câmara dos Deputados [manuscrito]: análise crítica da 51ª a 53ª legislatura / Susan Margareth Sousa Soares. -- 2011.

58 f.

Orientador: Luciana Botelho Pacheco.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Comissão especial, produção, Brasil, 1999-2011. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU
342.536(81)

**O PAPEL DAS COMISSÕES ESPECIAIS
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE CRÍTICA
DA 51ª A 53ª LEGISLATURA**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo– 1º Semestre de 2011.

Aluno: Susan Margareth Sousa Soares

Banca Examinadora:

Luciana Botelho Pacheco - Orientadora

Márcia Rodrigues Cruz - Examinadora

Brasília, 30 de março 2012.

Dedico este trabalho a Deus e a toda
minha família e amigos que me
apoiaram nessa empreitada.

Agradecimentos

À Câmara dos Deputados pela oportunidade da educação continuada;

Aos professores do curso de especialização pela dedicação e comprometimento em nos transmitir os conhecimentos;

Aos amigos do curso de especialização pelos momentos especiais que passamos juntos;

À minha orientadora, Luciana Botelho Pacheco pela atenção dispensada.

RESUMO

O presente trabalho faz uma breve análise crítica das comissões especiais da Câmara dos Deputados criadas entre a 51ª e 53ª legislatura, procurando avaliar, por meio de dados quantitativos, o impacto de sua atuação no sistema de comissões como um todo e no resultado final da produção legislativa da Casa no período estudado.

Palavras-Chave: Comissões Especiais; Regimento Interno.

ABSTRACT

This paper provides a brief analysis of the Special Committees of the House of Representatives of Brazil. The object of this study is the work of the Special Committees installed between the 51th and 53th Congress, with the aim to evaluate, using quantitative data, the impact of their role in the committee system as a whole, and the final result of the House's legislative production in the period.

Keywords: Special Committees; Rules of the House.

LISTA DE ANEXOS

Anexo A – Comissões Especiais na Câmara dos Deputados – 51ª Legislatura.

Anexo B – Comissões Especiais na Câmara dos Deputados – 52ª Legislatura.

Anexo C – Comissões Especiais na Câmara dos Deputados – 53ª Legislatura.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantidade de Comissões Especiais - 51^a a 53^a Legislatura.

Tabela 2 – Quantidade de Comissões Especiais – por autoria – 51^a a 53^a Legislatura.

Tabela 3 – Número de proposições que se tornaram normas jurídicas – por autoria – 51^a e 52^a Legislatura.

Tabela 4 - Número de proposições que se tornaram normas jurídicas – por autoria – 53^a Legislatura.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CF – Constituição Federal de 1988

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DEP - Deputado Federal

LEG - Legislatura

PE – Poder Executivo

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei Complementar

PRC – Projeto de Resolução

QT - Quantidade

RCCN – Regimento Comum do Congresso Nacional

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SEN – Senado

SUMÁRIO

Resumo	
Abstract	
Lista de Anexos	
Lista de Tabelas	
Lista de Abreviaturas e Siglas	
Sumário	
Introdução	13
Capítulo 1	
Algumas noções iniciais.....	15
1.1 O sistema de comissões parlamentares – origens e desenvolvimento.....	15
1.2 Os sistemas de comissões na contemporaneidade: a classificação de José Afonso da Silva.....	17
1.3 As comissões sob a ótica dos cientistas políticos.....	19
Capítulo 2	
O sistema de comissões na Câmara dos Deputados brasileira - conformação regimental ao longo da história	22
Capítulo 3	
As comissões especiais da Câmara dos Deputados.....	30
3.1 Comissões Temporárias.....	30
3.1.1. CPI	30
3.1.2. Comissões Externas	32
3.1.3 Comissões Especiais.....	32
Capítulo 4	
A pesquisa	38
4.1. Apresentação dos dados apurados.....	39
4.2. Análise dos dados apurados.....	44
Considerações finais	45
Referências Bibliográficas	48
Anexos	51

Introdução

O exame das funções do Parlamento tem gerado diversos estudos que procuram situar sua importância no âmbito das instituições políticas, bem como a sua compreensão como a grande assembleia das opções políticas, campo de debate dos partidos. Um dos focos desses estudos têm sido as Comissões Parlamentares e a importância ampliada que passaram a ter com a crescente necessidade de especialização do trabalho legislativo na atualidade.

O papel fundamental das comissões no Parlamento tem sido o de instruir e preparar o trabalho legislativo, com isso habilitando as câmaras ao estudo de um grande número de medidas e projetos que, sem esse mecanismo, não seriam examinados em todos os detalhes, dadas as dificuldades naturais de um exame dessa natureza por assembleias muito numerosas. São as comissões que permitem aos parlamentares trabalhar de forma mais aprofundada naqueles assuntos em que têm melhor preparo e conhecimento específico, o que permite, na grande maioria das vezes, uma maior organização dos trabalhos legislativos e maior consenso em torno dos diversos aspectos discutidos.

Ao constituírem grupos menores do que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa de minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos (Ricci e Lemos, 2004).

O desenvolvimento do sistema de comissões nos diferentes parlamentos do mundo tem produzido modelos variados. No Brasil, atualmente, o sistema de comissões, que tem fundamento constitucional, é regulamentado em seus pormenores pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e também pelo Regimento Comum do Congresso Nacional. O artigo 22¹ do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) classifica as espécies de comissões em permanentes e temporárias, podendo estas, por sua vez, ser divididas em especiais, parlamentar de inquérito e externas, de acordo com o previsto no art. 33 do mesmo Regimento.

¹ Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-participes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes, dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração.

Nesta monografia buscaremos focar, especificamente, os trabalhos das comissões especiais e o papel que têm efetivamente exercido na elaboração legislativa. Tem sido recorrente, nos debates que se fazem sobre possibilidades de reforma e aperfeiçoamento das normas internas da Casa, o argumento no sentido da necessidade de redução das hipóteses de criação dessas comissões especiais, que estariam, segundo a maior parte dos defensores dessa corrente de opinião, desequilibrando o sistema de comissões como um todo por invadir um campo de atuação que deveria ser exercido pelas comissões permanentes. Para muitos críticos do atual modelo, a criação de muitas comissões especiais, além de “enfraquecer” as comissões permanentes, tumultua o trabalho parlamentar, obrigando os parlamentares a dar conta dos trabalhos de três ou quatro órgãos ao mesmo tempo - entre comissões permanentes, especiais, CPIs, comissões externas e mistas. Com tal excesso de atribuições, seria impossível aos parlamentares exercê-las eficientemente, além do fato de perderem muitas oportunidades de se manifestar sobre assuntos relevantes em suas respectivas áreas de atuação.

O objetivo geral deste trabalho foi, justamente, verificar se, pelos dados objetivos de funcionamento de comissões especiais nas últimas legislaturas - da 51^a à 53^a -, esse tipo de argumentação pode ser considerada procedente, ou seja, se o número de comissões especiais criadas foi mesmo tão alto a ponto de justificar essas preocupações relacionadas ao equilíbrio do sistema de comissões da Casa e às condições de trabalho dos parlamentares. Buscamos também verificar o outro lado da moeda, isto é, se houve contribuição relevante, do ponto de vista quantitativo, do trabalho exercido por essas comissões para a produção legislativa da Casa no período estudado.

Este trabalho se compõe de três partes, sendo que o primeiro capítulo traz algumas noções iniciais sobre os sistemas de comissões, suas origens e desenvolvimento na atualidade; o segundo e o terceiro capítulos enfocam especificamente o sistema de comissões da Câmara dos Deputados, fazendo uma retrospectiva histórica das regras que o conformaram e apresentando sua atual configuração normativa, além de traçar um breve panorama dos aspectos gerais das comissões especiais no Regimento vigente; e o quarto capítulo apresenta e analisa os dados da pesquisa realizada.

Ressalta-se, por fim, que o interesse da autora em analisar o trabalho das comissões especiais se deve ao fato de trabalhar na Liderança do Partido Verde na Câmara dos Deputados, há mais de um ano e meio e acompanhar as reuniões dessas comissões, nos mais

² A 51^a legislatura compreende o período de 1999 a 2003; a 52^a legislatura vai de 2003 a 2007 e a 53^a vai de 2007 a 2011.

variados assuntos, dando apoio técnico tanto nas questões de mérito quanto nas questões regimentais pertinentes aos trabalhos desenvolvidos nelas.

Capítulo 1 - Algumas noções iniciais

1.1. O Sistema de Comissões Parlamentares – Origens e Desenvolvimento

O sistema de comissões foi um método de trabalho desenvolvido pelos parlamentos para viabilizar discussões mais aprofundadas e em pormenores das proposições apresentadas às câmaras. Na lição de Barthélemy (citado por Silva, 2006, p. 98), a criação de comissões no âmbito das instituições parlamentares deveu-se a um princípio quase natural, “instintivo, espontâneo e comumente admitido como método de organização do trabalho”.

O sistema de comissões tem suas origens mais remotas no Parlamento Britânico. Desde os primeiros tempos da história, os Comuns instituíam comissões com pequeno número de membros destinadas a fazer a avaliação das propostas legislativas em seus detalhes. Naqueles primórdios do Parlamento inglês, uma vez admitida a tramitar pelo Plenário da *House*, cada proposta era distribuída para um “*select committee*”, uma comissão constituída exclusivamente para seu exame detalhado. Quando completavam o trabalho, essas comissões, que em alguns casos eram formadas unicamente por três membros, eram dissolvidas, sendo criadas outras para o exame de cada nova proposta apresentada.

Bem mais tarde é que os parlamentos começaram a se organizar também por comissões de tipo permanente, passando a ter organismos constituídos de forma duradoura e com competência prefixada, geralmente em correspondência aos vários setores da Administração Pública (Silva, 2006, p.99). Como aponta Amaral (2001, p.31), o desenvolvimento do Estado de bem-estar, o crescimento da legislação em volume e complexidade e, em consequência, o aumento da carga de trabalho juntamente com a necessidade de especialização, levaram as câmaras, paulatinamente, à organização de um Sistema de Comissões Permanentes.

Segundo Barthélemy (citado por Silva, 2006, p.99), somente a partir desse momento em que os parlamentos passam a se organizar em comissões permanentes e especializadas é que se pode falar propriamente na existência de um “sistema de comissões”. Para o autor, a expressão “sistema de comissões” deve ser reservada à organização parlamentar na qual nenhuma decisão importante das assembleias se toma antes que a

matéria tenha sido examinada por uma comissão, tal como no modelo consagrado pela Constituição francesa de 1793.

Com a evolução dos procedimentos legislativos e da própria instituição parlamentar, as comissões, na condição de organismos capazes de desempenhar funções gerais de especialização técnica e de libertação do plenário de certas tarefas pouco adequadas a sua estrutura e de ligação ao mundo dos interesses profissionais e econômicos, acabaram assumindo especial relevância na forma de estruturação dos trabalhos legislativos, passando a constituir, na atualidade, em muitos modelos de organização parlamentar, um fórum privilegiado na consecução das tarefas atinentes ao processo de elaboração das leis (Pacheco, 2005, p. 12).

Conforme expõe Silva (2006, p. 104), o sistema de comissões tem tido papel de crescente importância no processo legislativo, sendo que a tendência atual “é a de ampliar o poder legislativo das comissões, transferindo-lhes quase toda a tarefa no processo de formação das leis e, em certos casos, toda a função legislativa, apenas sob o controle remoto da Câmara. Exercem, em todos os casos, papel decisivo no seio do Parlamento”.

No mesmo sentido, Cintra e Lacombe (2004, p. 139/143), fazendo referência a alguns estudos sobre os trabalhos legislativos, observam que “na literatura especializada, um dos arranjos cruciais dos parlamentos operativos é a existência de comissões permanentes”, atribuindo-se grande peso a esse tipo de organização interna: “quanto maior a sua força, tanto maior, em geral, a autonomia da Câmara, seu poder transformativo, sua capacidade de interferir na elaboração da lei, imprimindo-lhe sua própria perspectiva”.

Também para Castillo (2000, p. 11) as comissões parlamentares se configuram, em nossos dias, como órgãos imprescindíveis na atuação dos Parlamentos: “*en efecto, las Asambleas representativas actuales difícilmente hubieran podido hacer frente al incremento de la actividad pública operada en las sociedades contemporâneas, y (...)desarrollar conforme a los principios de eficiencia y eficacia las funciones que constitucionalmente les han sido atribuidas si no es a través de tna importantes órganos colegiados*”.

Montserrat (1997, p. 19), citando Elia, aponta igualmente que “*el Parlamento en comision es la figura organizativa prevalente en nuestro Estado contemporâneo.*” *E pondera que “si el Parlamento en ‘Asamblea’ es la manifestación de la dinámica constitucional ochocentista, el Parlamento en ‘comision’ es la figura organizativa predominante en el constitucionalismo contemporâneo.*”

1.2. Os sistemas de comissões na contemporaneidade: a classificação de José Afonso da Silva

O estudo de Silva (2006) sobre instituições de processo legislativo traz uma classificação dos sistemas de comissões parlamentares que interessa de perto a este trabalho. Faremos, a seguir, uma síntese das lições do mestre sobre o tema.

Segundo o autor, apesar de estarem presentes na maioria dos parlamentos do mundo contemporâneo, e de disporem em todos eles geralmente da função básica de preparar os textos para a votação das câmaras, emitindo relatórios e pareceres técnicos, as comissões têm poderes variáveis, de um para outro país, no que respeita ao desempenho dessa e outras atribuições no processo legislativo. Assim, “em traços gerais, podemos estabelecer uma escala num crescente, a partir daqueles sistemas em que as comissões têm poder relativamente fraco até aqueles em que se lhes confere poder deliberativo.” (p. 100).

O sistema inglês, curiosamente, apesar de ser apontado pela quase unanimidade dos autores como precursor dos modelos de organização parlamentar em comissões, constitui, para Silva, um exemplo de sistema relativamente fraco, em que os órgãos conservam apenas aquela competência originária de examinar e opinar sobre pormenores das proposições examinadas depois que as linhas gerais já foram definidas e fixadas pelo Plenário, por meio do tradicional sistema de “duas leituras”. Silva, citando Horace M. King, autor inglês, explica como funciona o sistema: a primeira leitura é mera formalidade, consistindo apenas na leitura do título do projeto em Plenário. Depois dela ele vai à publicação e se marca uma sessão para sua segunda leitura, que é “talvez o mais importante estágio de sua longa e perigosa jornada no Parlamento”. Só se conseguir passar por essa leitura e ser aprovado em suas linhas gerais é que o projeto segue para uma comissão, onde será examinado “palavra por palavra, linha por linha, cláusula por cláusula”.

Já o sistema francês, cujas comissões têm poderes “consideráveis” e podem ser exemplo de um sistema intermediário “moderado”, na classificação de Silva, podem “manejar, modificar, como bem entenderem, os projetos de que são encarregadas, e essa possibilidade pode perfeitamente chegar até a transformação total da proposta original.” Nesse sistema, ao contrário do inglês, o relatório apresentado pelas comissões é que serve de base para a discussão que se processará, posteriormente, no Plenário.

Ainda na categoria de sistema intermediário, mas na subcategoria “intermediário forte”, Silva enquadra o modelo americano, em que as comissões, que nasceram inspiradas nos moldes ingleses, acabaram se tornando “centros ativos, diretrizes do Congresso”. Além

de poderem alterar completamente um texto de proposição, têm completa independência em relação ao Plenário, que não dispõe de meios de controle sobre suas atividades. O destino dos projetos passa a depender unicamente de sua vontade, só seguindo para o Plenário quando, e se, “liberados” pelas comissões. Além disso, toda a discussão das matérias é restrita ao âmbito das comissões, suprimindo-se quase inteiramente o debate em Plenário, ao qual cabe praticamente apenas a decisão final, a votação propriamente dita do projeto. O autor, fundamentado no estudo de Susan Rose Ackerman, afirma que “as comissões do Congresso dos Estados Unidos funcionaram sempre como feudos de legisladores poderosos” (cf. p. 102).

O autor qualifica numa categoria ainda mais forte que a do sistema americano o modelo inaugurado pela Constituição italiana de 1947, um modelo de “comissões deliberantes”, para usar a expressão por ele empregada em sua classificação. Se, nos demais sistemas referidos, a tarefa principal atribuída às comissões tem sido, ao fim e ao cabo, “preparar” os textos para votação, seja com mais ou menos poderes de interferência nos respectivos conteúdos que serão votados, na Itália, segundo Silva, “verificou-se um novo e mais audacioso passo, quando a Constituição estabeleceu que também podem ser entregues às comissões, permanentes ou especiais, projetos de lei para que deliberem sobre eles definitivamente, sem intervenção do Plenário da Casa, a não ser para a outorga do poder ou para a sempre possível avocação a sua competência direta” (p. 103). Esse poder deliberante das comissões, apesar de efetivamente forte, não é absoluto, sendo limitado quanto a algumas matérias e condicionado à não-oposição do Governo ou de pelo menos um décimo da Câmara³.

Em síntese, o que Silva aponta com sua classificação é que os sistemas de comissões existentes nos parlamentos dos dias de hoje têm “matizes variados nas suas relações com a assembleia como um todo”, embora não se possa deixar de anotar que, em todos os casos, exercem um papel imprescindível no seio das instituições legislativas como método de organização e divisão do trabalho. Tipos assemelhados ao francês, de caráter intermediário, são ainda os predominantes, embora haja uma tendência forte em muitos países no sentido de se ampliarem cada vez mais os poderes conferidos às comissões.

³ O modelo italiano foi inspiração direta para o se passou a adotar no Brasil após a Constituição de 1988 sob o nome “poder conclusivo”, que será comentado mais adiante.

1.3. As comissões sob a ótica dos cientistas políticos

Os estudos do Congresso norte-americano deram origem a três perspectivas analíticas distintas para a análise do processo legislativo: distributivista, informacional e partidária. Todas elas têm como premissa o individualismo metodológico. Partem da idéia de que os indivíduos agem buscando maximizar seus interesses e que os parlamentares, particularmente, buscam, em primeiro lugar, assegurar sua reeleição.

Todavia, o padrão de comportamento e interação política (competitiva, cooperativa) dos mesmos, dependerá das instituições, das condições e das preferências dos atores em jogo. Sob a ótica distributivista (Shepsle e Weingast, 1987; Shepsle, 1986), o processo legislativo caracteriza-se pela negociação em torno da alocação de benefícios políticos.

As comissões são compreendidas como arenas que permitem aos parlamentares conquistar ganhos de troca. Tratar-se-ia de uma relação de conflito na qual cada legislador tenta auferir o máximo de benefícios para a sua clientela a expensas dos outros. Mas, dado que a intensidade com que os parlamentares preferem suas alternativas não é igual, torna-se possível constituir uma espécie de “mercado de votos” no qual legisladores fazem concessões em matérias menos importantes para sua *constituency*, esperando que outros façam o mesmo em relação aos temas de relevância para os eleitores que representam (esta troca de votos é chamada pela literatura de *logroll*).

Uma suposição desse modelo é a de que a forte conexão entre representantes e interesses geograficamente concentrados resultante de alguns arranjos institucionais, como o sistema eleitoral baseado no voto distrital, criaria incentivos para que os representantes atuassem primordialmente no sentido da promoção dos interesses de seu reduto eleitoral, guiando-se pelo paroquialismo, como forma de assegurar sua reeleição.

Ainda sob o olhar distributivista, o sistema de comissões seria o eixo estruturador do processo legislativo porque permite “a ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas” tornado críveis os compromissos assumidos pelos legisladores (Limongi, 1998, p.9). Seria constituído de comissões homogêneas, mas não representativas do plenário, já que estas últimas seriam compostas por membros com preferências extremas em relação ao tema em questão. Além disso, um pressuposto é de que o contexto de tomada de decisões caracterize-se pela existência de partidos fracos que não sejam capazes de constranger as escolhas de seus membros, caso contrário, os objetivos individuais dos parlamentares ver-se-iam ameaçados.

Em diálogo direto com a teoria distributivista, desenvolveu-se a abordagem informacional. Sua referência central é o trabalho de Keith Krehbiel (1991). Um de seus postulados básicos é o da *incerteza*: o fato de que os parlamentares, ao tomarem suas decisões, não estão certos quanto à relação entre políticas e resultados e sobre os resultados eleitorais de suas ações. Isso porque a informação e a especialização não são uniformemente distribuídas entre os atores do processo legislativo. Segundo Krehbiel, dado que os legisladores têm aversão a riscos, a redução da incerteza interessa a todos, sendo um bem coletivo. Por essa razão, diz o autor, o problema central para as legislaturas seria o de criar uma organização legislativa que permitisse aos legisladores tomarem decisões com base no maior volume possível de informações, oriundas de fontes diversas.

Outro postulado da abordagem informacional é o *majoritário*: a idéia de que as decisões tomadas em uma democracia, para serem coerentes com seus princípios balizadores – soberania popular e igualdade política – devem ser tomadas pela maioria dos membros de uma legislatura. Nesse sentido, as comissões devem ser constituídas como microcosmos do plenário de modo que a distribuição de preferências nas comissões reflita a distribuição de preferências na casa legislativa. Dessa forma, as comissões seriam heterogêneas e contariam com a presença de membros de pólos opostos do espectro ideológico – condição para que operem sobre uma base informacional plural.

Somente assim poder-se-ia esperar que o plenário concedesse vantagens legislativas às comissões. Isso porque, qualquer consenso alcançado na comissão poderia ser visto como representativo de um consenso possível no plenário e também porque os legisladores estariam certos de que as decisões tomadas nas comissões não se distanciariam muito das preferências dos membros da casa como um todo. De acordo com Krehbiel, o principal critério para a escolha de membros para as comissões seria a *expertise*: a capacitação prévia resultante de seu *background* profissional.

Segundo Santos e Almeida (2005), experts são pessoas bem informadas a respeito de determinados *issues* ou com grande potencial para aprender sobre os mesmos em função de sua formação escolar e/ou profissional e/ou de sua experiência prévia em cargos no Executivo, eletivos ou não. Krehbiel afirma que a *expertise* do legislador não determina suas preferências políticas já que *experts* podem se situar em vários pólos do espectro ideológico. Além da presença de experts, a legislatura precisa criar outros incentivos para a especialização dos legisladores como, por exemplo, a regra de antiguidade (*seniority*), praticada no Congresso norte-americano, segundo a qual os presidentes das comissões são os

membros mais antigos do partido majoritário. Esta norma desestimula a troca de comissões e é um incentivo à especialização dos legisladores.

O resultado agregado da organização legislativa, segundo o modelo informacional, seria o fortalecimento do Poder Legislativo. Este se tornaria um órgão com maior capacidade de analisar uma multiplicidade de temas e de produzir decisões e políticas mais bem fundamentadas. Por conseguinte, geraria um maior equilíbrio entre os Poderes. Seria razoável esperar, ainda, a formulação de uma agenda mais diversificada e a aprovação de políticas, em sua maioria, de cunho universalista.

Os modelos distributivista e informacional desconsideram, em suas análises, os partidos, dada a fragilidade dos mesmos na política norte-americana. Os autores do modelo partidário, à revelia, buscam reavaliar o papel das agremiações partidárias e a interação entre estas e as comissões (Cox e McCubbins, 1993). Os autores assinalam que as comissões não são uma forma de organização legislativa que independe dos partidos, mas uma forma de governo partidário. Segundo eles, as comissões funcionariam como arenas que propiciam a promoção dos interesses partidários, sobretudo do partido majoritário – como espécies de cartéis legislativos. As lideranças partidárias seriam os atores centrais nesse processo, responsáveis pela elaboração da agenda do partido e pela busca de coesão no interior da agremiação.

Entretanto, nota-se que os três modelos de organização legislativa não são excludentes e é possível encontrar numa mesma casa legislativa características de todos eles, notadas algumas particularidades. A coexistência de características dos modelos distributivista, informacional e partidário pode ser evidenciada na Câmara dos Deputados do Brasil.

Isso porque o sistema eleitoral de listas abertas favorece uma forte conexão entre os parlamentares e seus representados, o que embasaria a hipótese distributivista. Por outro lado, sabe-se que as regras que norteiam o processo decisório reservam importantes poderes às lideranças partidárias, entre eles, o de designar membros para as comissões, embasando a hipótese partidária. Assinala-se, ainda, que a limitação do número de comissões de que cada parlamentar pode participar, assim como a composição proporcional das mesmas seriam incentivos para seu funcionamento seguindo o modelo informacional. Sob essa lógica, as comissões forneceriam um arcabouço plural de informações para a negociação e a deliberação legislativa, possibilitando a formação de especialistas.

Capítulo 2 - O sistema de comissões na Câmara dos Deputados brasileira – conformação regimental ao longo da história

A organização dos trabalhos da Câmara dos Deputados, desde o ano de 1826, quando se adotou o primeiro regimento interno, já incluía um sistema de comissões destinado à consecução da fase de exame, instrução e preparação das matérias legislativas antes de sua deliberação final pelo Plenário. A seguir, faremos uma retrospectiva histórica do tratamento dado às comissões da Câmara desde essas primeiras normas regimentais até hoje⁴.

Regimento de 1826.

Já no primeiro regimento adotado pela Casa, em 1826, mencionava-se que haveria na Câmara comissões permanentes e especiais para “expedição dos negócios” que se tratassem na Casa. Indicava-se a existência de quatorze comissões de tipo permanente, ali identificadas como “comissões interiores”, e havia previsão de comissões “auxiliares de fora” – a serem constituídas pela Câmara quando esta julgasse necessário, por solicitação das comissões interiores. Previa-se também a nomeação de comissões especiais “para os casos ocorrentes, que assim o exigirem”, devendo a Casa deliberar sua criação a partir de petição apoiada por pelo menos cinco Deputados (cf. artigos 36 a 45).⁵

Não existia, no texto do regimento, a discriminação, ponto por ponto, da área de atuação de cada comissão permanente. Mas havia, provavelmente, alguma delimitação temática entre elas, o que se pode deduzir das respectivas denominações: Comissão “da Guarda da Constituição”, “de Legislação, Justiça Civil e Criminal”, “da Estatística”, “Diplomática”, “da Marinha e Guerra”, “da Fazenda”, “do Comércio, Agricultura, Indústria e Artes”, da Instrução Pública”, “da Saúde Pública”, “da Colonização, Catequese e Civilização dos Índios”, “das Minas, e Bosques”; “da Redação das Leis”, “de Petições”, “da Polícia e Inspeção da Casa” (cf. art. 37).

⁴ A retrospectiva aqui inserida baseia-se nos originais de estudo sobre a história das normas regimentais feito por Luciana B. Pacheco em 2011, ainda não publicado.

⁵ Observa-se ainda a existência da previsão de constituição de duas comissões de “verificação de poderes” durante as sessões preparatórias das legislaturas, comissões essas destinadas especificamente a averiguar a validade dos diplomas dos parlamentares eleitos, extinguindo-se depois de encerrada essa fase preliminar dos trabalhos. Naquele tempo, não custa lembrar, ainda não havia Justiça Eleitoral no Brasil e a regularidade das eleições e dos diplomas expedidos cumpria à própria casa legislativa, antes do início das legislaturas, por meio desse expediente conhecido como “verificação de poderes”. Essas comissões vão ficando cada vez mais poderosas nos regimentos posteriores, e passarão, a partir do de 1891, a se a ser chamadas de “comissões de inquérito”, tendo por atribuição investigar a regularidade dos pleitos.

No caso das comissões especiais, o campo de atuação deveria ser limitado apenas após a decisão sobre cada criação a ser criada. O art. 41 do Regimento previa que, uma vez decidindo a Câmara instituir uma comissão especial – a requerimento, como já mencionado, de pelo menos cinco membros da Casa, qualquer Deputado poderia propor os pontos dos quais ela deveria tratar, determinando-se, por meio de votação em plenário, quais haveriam de ser esses pontos.

O papel destinado às comissões em geral, fossem elas permanentes ou especiais, era basicamente o de examinar e propor ao Plenário a admissão ou rejeição dos projetos que lhes eram encaminhados, ou ainda sugerir sua reforma com as emendas que julgassem necessárias. Mas esse papel só começava a ser efetivamente desempenhado após o Plenário ter apreciado preliminarmente esses projetos em suas linhas gerais, decidindo que seriam objeto de deliberação na Casa (cf. artigos 124 e seguintes).

Em relação à composição, o Regimento mencionava, apenas, o número mínimo e máximo de membros de cada órgão – três e sete, respectivamente (art. 42). Havia também regra específica (art. 43) impedindo um mesmo Deputado de ser membro de mais de duas comissões permanentes. A escolha dos membros das comissões interiores se fazia por meio de eleição pelos membros da Casa, de acordo com as regras previstas para a eleição dos Secretários da Mesa (art. 51); já os membros das comissões de fora deveriam ser propostos pelas comissões interiores e aprovados pela Câmara (art. 52).

Regimento de 1831

O Regimento que se seguiu ao de 1826 não inovou substancialmente o tema das comissões, salvo em alguns pontos. Trazia, como o anterior, a previsão da existência de comissões “interiores”, permanentes e especiais, além das “auxiliares de fora”. As permanentes agora eram em número de dezoito, tendo-se acrescentado as “dos Conselhos Gerais de Províncias”, “das Câmaras Municipais e Juizes de Paz”, “das Pensões e Ordenados”, e a “dos meios e modos para a lenta extinção da Escravatura” (art.36).

No tocante às especiais, deixava-se de exigir o apoio de cinco Deputados para os requerimentos de criação, que passam a poder ser apresentados por qualquer Deputado, devendo este desde logo indicar o objeto de que deveriam tratar (art. 39).

O sistema de apreciação preliminar do Plenário sobre serem ou não objeto de deliberação os projetos é mantido como regra geral, mas se passa a permitir também que as comissões emitam pronunciamentos antes disso quando o requeresse algum Deputado (art.

118). Ademais, instituiu-se pela primeira vez um importante princípio, que seria reproduzido em praticamente todos os regimentos que se seguiram, segundo o qual, em regra, nenhuma matéria seria tomada em consideração da Câmara, sem que primeiro se tenha mandado a uma comissão, para sobre ela interpor seu parecer (Art. 176), o que parecia indicar um crescimento da importância desses organismos no âmbito do processo legislativo a partir de então.

Regimento de 1891

Nesse regimento, do início da República, o art. 32 dispunha que as comissões seriam de quatro tipos: gerais, permanentes, especiais e mistas.

As comissões gerais, segundo o art. 33, seriam formadas pela Câmara toda, dispondo das mesmas funções e obedecendo às mesmas regras regimentais daquela. A Câmara poderia se constituir em comissão geral por indicação de qualquer deputado (art. 34). As comissões mistas seriam criadas em conjunto com o Senado quando parecessem necessárias, convidando a Câmara nesse caso o Senado para nomeações de membros de seu seio para a composição das mesmas (art. 37).

As comissões permanentes nesse regimento eram doze, a saber: Polícia, Petições e Poderes, Constituição, Legislação e Justiça, Fazenda e Indústria, Marinha e Guerra, Instrução e Saúde Pública, Orçamento, Pensões e Contas, Obras Públicas e Colonização, Tarifas, Diplomacia e Tratados e Redação das Leis. O número de membros de cada uma delas era fixado no Regimento – algumas teriam nove, outras, cinco, e a de Redação, apenas três. Nenhum Deputado poderia ser membro de mais de uma comissão permanente (artigos 40 e 41).

Havia previsão de que as comissões especiais, tanto internas quanto externas, assim como as mistas, durariam unicamente enquanto durasse o tratamento do “negócio especial” de que fossem encarregadas (art. 43). Os critérios para nomeação de comissões especiais permanecia os mesmos: por decisão da Câmara, a requerimento de qualquer Deputado, devendo ser indicado desde logo o objeto de que deveria tratar. (art. 38).

Regimento Interno de 1934

Sob a vigência da nova ordem constitucional, em 1934, a Câmara passou a ter prevalência no Poder Legislativo, sendo a participação do Senado definida na Constituição apenas como de “colaboração”. A composição da Câmara também se diferenciou, sendo integrada por Deputados eleitos pelo povo pelo sistema proporcional e também por representantes de organizações profissionais (1/5 dos membros).

As comissões passaram a ter tratamento constitucional no que respeitava a sua composição: a Constituição determinava ao Regimento Interno, em seu art. 26, que se observasse regra garantidora, tanto quanto possível, da representação proporcional das correntes de opinião existentes na Casa como um todo.

No Regimento aprovado naquele mesmo ano de 1934 já se observaram as mudanças decorrentes do novo regime constitucional. Em face da criação da Justiça Eleitoral, extinguiu-se a previsão da constituição das “comissões de verificação de poderes” ou “comissões de inquérito”, naqueles moldes em que eram empregadas anteriormente. A expressão “comissão de inquérito” passa a ter outra significação, semelhante à que conhecemos atualmente (art. 28).

O princípio constitucional da proporcionalidade da representação de correntes de opinião é aplicado às comissões permanentes, especiais e de inquérito, assim como às mistas (art. 34).

Algumas regras que já vinham se aplicando desde o texto regimental de 1928 foram mantidas, como uma disposição geral que determinava à Câmara que iniciasse seus trabalhos organizando suas comissões. Já desde 1928 também se passara, pela primeira vez, a discriminar, no texto do regimento, o campo de atuação das comissões permanentes, o que teve continuidade nesse Regimento de 1934. O número de comissões permanentes era fixado em treze, com onze membros cada uma, salvo a de Redação, que tinha apenas cinco, e a Comissão Executiva, que era constituída pela Mesa (art. 25). Exerciam suas funções durante toda a sessão legislativa ordinária, ou extraordinária, até nova eleição (art. 26).

Novas e mais detalhadas regras sobre os trabalhos desenvolvidos no âmbito das comissões foram inseridas no texto. Um exemplo disso era a previsão explícita de que a audiência de uma comissão especial sobre uma matéria dispensaria a das comissões permanentes, salvo deliberação em contrário, por maioria da Câmara (art. 29).

Regimentos de 1947, 1949 e 1955

Com os Regimentos de 1947 e 1949, já sob a égide da Constituição de 1946, o arcabouço normativo do sistema de comissões é bastante aperfeiçoado, embora muito da estrutura básica dos regimentos anteriores tenha sido preservada. Um princípio fundamental passa a fazer parte do texto regimental a partir de 1947: o princípio da proporcionalidade partidária, segundo o qual a composição das comissões deveria refletir, tanto quanto possível, a composição partidária da Câmara como um todo (art. 27). Em 1947 a expressão empregada no texto ainda era “correntes partidárias representadas na Câmara”, vindo depois a ser substituída, em 1949, por “representação proporcional dos Partidos nacionais que participem da Câmara (art. 21)”.

O texto de 1947 também inaugura a regra da indicação dos membros das comissões pelos líderes partidários, além de trazer uma fórmula para a distribuição proporcional das vagas entre as bancadas (art. 28). Somente no de 1955, porém, é que surge a faculdade dos líderes de promover substituições de membros a qualquer tempo (Art. 27).

O número de comissões permanentes varia de quatorze, no regimento de 1947, a doze, nos de 1949 e 1955. Suas atribuições vão sendo discriminadas, de um regimento para outro, de forma cada vez mais detalhada. Os procedimentos de trabalho também vão sendo pormenorizados em regras mais claras e mais rígidas. Em 1949, fala-se pela primeira vez na figura do suplente de Comissão Permanente.

Em relação às comissões especiais há algumas novidades a partir do texto de 1949, como a do art. 29, § 1º, que exige subscrição mínima de cinquenta deputados para a apresentação de projetos de resolução destinados a criar comissões especiais, os quais deveriam indicar, além do assunto a ser por ela estudado, o número de membros que a deveriam compor e o prazo da sua duração. Além disso, o mesmo art. 29, em seu 3º, prevê a existência de três comissões especiais diferenciadas, que deveriam subsistir através das legislaturas até que a Câmara resolvesse extingui-las depois de atingidas suas finalidades, consistentes em opinar sobre matérias relacionadas com o disposto nos artigos 198 e 199 da Constituição e art. 29 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (eram as Comissões Especiais do Polígono das Secas, da Valorização Econômica da Amazônia e da Bacia do São Francisco).

Em 1955, ainda há essa previsão sobre a constituição das comissões especiais diferenciadas acima referidas, mas as disposições sobre comissões especiais são melhor

sistematizadas no art. 30, que reúne todas as hipóteses de constituição de comissão especial regimentalmente abrigadas, a saber: para dar parecer sobre emenda constitucional, sobre emendas do Senado a projeto originário da Câmara, sobre a perda de mandato de Deputado por falta de decoro parlamentar, após o processamento da representação, e como mencionado, para opinar sobre matéria a que se refere o disposto nos artigos 198 e 199 da Constituição e o art. 29 do Ato das Disposições Transitórias.

Ainda no Regimento de 1955 instituiu-se a regra segundo a qual nenhuma proposição poderia ser distribuída a mais de três comissões (art. 49), e o art. 47, § 2º, introduziu a possibilidade de apreciação simultânea de um projeto por mais de uma comissão, quando em regime de urgência.

É de se registrar que o Regimento de 1949 instituiu uma interessante regra sobre o arquivamento de proposições com pareceres contrários, sem votos vencidos, de todas as comissões a que tivessem sido distribuídas, facultando ao respectivo autor a possibilidade de recorrer ao Plenário em caso de inconformismo (art. 87). Tal disposição, contudo, não foi reproduzida no de 1955, vindo a ser retomada somente mais tarde, pelo Regimento de 1972, como se verá adiante.

Regimento Interno de 1972

Muito embora aprovado num período de ostracismo do Poder Legislativo no Brasil, sob a égide da Constituição de 1969, o texto regimental da Câmara de 1972, que vigorou até a redemocratização, manteve intactas muitas das instituições legislativas que já vinham sendo construídas e consagradas ao longo da história. No que diz respeito ao sistema de comissões não foi diferente, embora não se possa deixar de notar algumas inovações ali introduzidas.

Entre elas, é de se destacar, pela pertinência com o tema focado neste trabalho, as novas hipóteses previstas para a criação de comissões especiais, como as mencionadas nos artigos 32, 33 e 36 daquele texto, a saber, respectivamente: comissão especial destinada a elaborar projeto de lei ou de código que não tratasse de matéria da competência privativa de comissão permanente; comissão especial com poderes delegados pelo Plenário para discutir e votar um projeto de lei, nos termos do que previa o art. 52 da Constituição então em vigor; e comissão especial destinada a examinar proposições que versassem sobre matéria da competência de três ou mais comissões permanentes.

Esse regimento estabelecia dezesseis comissões permanentes e, o número de membros de cada uma delas passou a ser fixado por ato da Mesa (art.26) Retoma-se, também, regra já esboçada no texto de 1949, segundo a qual proposições que recebessem parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as comissões seriam tidas como rejeitadas e remetidas ao arquivo, não precisando ser submetidas ao plenário (art. 118).

Regimento de 1989

O Regimento Interno aprovado pela Resolução n.º 17, de 1989, ainda em vigor na Câmara dos Deputados, foi adotado em consonância com as novas instituições democráticas da Constituição de 1988. Em relação ao tema das comissões, talvez uma das maiores inovações tenha sido o aparecimento do chamado “poder conclusivo”, por meio do qual as comissões passaram a poder, em algumas situações específicas, aprovar ou rejeitar projetos de lei sem a necessidade de confirmação de sua decisão pelo plenário.

Esse poder foi instituído diretamente pelo Constituinte de 1988, que o inseriu de forma genérica no art. 58, § 2º, da Carta Magna, tendo deixado aos regimentos internos de cada Casa legislativa a atribuição de definir e delimitar os contornos desse novo mecanismo.⁶ No caso da Câmara, a atribuição do poder conclusivo apareceu no inciso II do art. 24 do Regimento Interno, onde se prescreveu caber às comissões permanentes, em razão de sua competência, e também às demais comissões, no que lhes for aplicável, discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo na hipótese em que houver recurso em contrário e excetuados os projetos de lei complementar, de código, de iniciativa popular, de Comissão, relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, oriundos do Senado ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas, que tenham recebido pareceres divergentes e os em regime de urgência.

Mas o poder conclusivo de apreciação, embora muito representativo do novo papel que se quis reservar às comissões parlamentares no período pós-88, não foi a única novidade introduzida nesse sentido. Além do poder conclusivo, as comissões foram dotadas de diversas outras novas atribuições constitucionais e regimentais, como se pode verificar pelo conteúdo dos incisos VI a XIII do art. 24 do Regimento, que não têm precedentes nos textos regimentais anteriores, confira-se:

⁶ Constituição Federal, art. 58, § 2º: “Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe: I – discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; (...)”.

“Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

(...)

VI - receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, na forma do art. 253;

VII - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VIII - acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição Federal;

IX - exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição Federal;

X - determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

XI - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;

XIII - estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;

(...)”

No que se refere particularmente às comissões especiais, instituíram-se duas novas hipóteses de criação: para a apreciação de propostas de emenda à Constituição e para o exame de proposições que versem sobre matéria pertinente ao campo de mérito mais de três comissões permanentes – essa última, na verdade, já era uma hipótese prevista no Regimento de 1972, mas não como regra geral e sim como uma possibilidade, uma faculdade deixada nas mãos do Presidente da Casa ao fazer a distribuição.

No capítulo a seguir, por dizerem respeito especificamente ao tema principal deste trabalho essas novas atribuições das comissões especiais, ao lado daquelas que já constavam de textos regimentais anteriores, serão mais detalhadamente examinadas.

Capítulo 3 - As Comissões Especiais na Câmara dos Deputados

O presente capítulo apresenta normas e conceitos contidos no atual Regimento Interno da Câmara no que se refere às comissões especiais. No entanto, é necessário contextualizar as comissões temporárias, primeiramente, visto que as especiais são concebidas como uma de suas espécies.

3.1. Comissões temporárias

As comissões temporárias são criadas para fins específicos e se extinguem junto com a legislatura, ou antes, quando alcançado o fim a que se destinam ou quando expirado seu prazo de duração. São definidas no inciso II do art. 22 do Regimento Interno da Câmara⁷ podem ser de três espécies: Comissões Especiais, Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) e Comissões Externas.

Examinaremos, brevemente, as comissões parlamentares de inquérito e as comissões externas, passando, em sequência, a tratar das comissões especiais de forma um pouco mais precisa e detalhada.

3.1.1. CPI

A origem das comissões parlamentares de inquérito está relacionada ao surgimento do estado moderno, no qual o parlamento passou a desempenhar um importante papel. Vários autores, dentre eles, Ferreira Filho (1995) e Sampaio (1988), ensinam que as CPIs foram criadas pela primeira vez na Inglaterra, no fim do século XIV, com o fim de investigar fatos determinados por prazo certo, tornando-se importantes instrumentos de obtenção de informações, seja por meio da tomada de depoimentos ou, até mesmo, pelo acesso a dados sigilosos dos investigados, tais como as movimentações bancárias e fiscais.

No Brasil, o instituto das comissões parlamentares de inquérito apareceu pela primeira vez no texto constitucional de 1934, em seu art. 36, que dispunha caber à Câmara dos Deputados criar comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requeresse a terça parte, pelo menos, dos seus membros. No Regimento Interno da Casa aprovado logo em seguida à promulgação da Constituição, também em 1934, o tratamento

⁷ “Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I -

II – Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração”.

dado à matéria foi ainda bastante tímido, praticamente limitando-se a repetir o comando constitucional referido. Nos textos regimentais que se seguiram (1947, 1949, 1955, 1972) as normas sobre o tema foram sendo paulatinamente mais detalhadas e desenvolvidas.

Com a Constituição de 1988, elaborada em clima de redemocratização, os nossos constituintes exerceram plenamente os seus poderes, atendendo, em sua feitura, normas de interesse da maioria da população, dentre elas, as que ampliavam os poderes do Congresso Nacional. Por consequência, foram, também, atribuídos às comissões parlamentares de inquérito os poderes de investigação próprios de autoridades judiciais.

Esse texto constitucional elegeu três requisitos necessários à sua criação, a saber: requerimento com a assinatura de um terço dos membros da Câmara dos Deputados (171) ou do Senado Federal (27), fato determinado como objeto da investigação e prazo certo de funcionamento, o que, no caso da Câmara dos Deputados, foi fixado regimentalmente em 120 dias, prorrogável por até sessenta dias, mediante deliberação do Plenário (RICD, art. 35, § 3º).

Baracho (2001, p.89) manifesta que as comissões parlamentares de investigação apresentam as características de serem polivalentes e dotadas de versatilidade, pois atendem a várias finalidades e têm muitos campos de aplicação. As comissões de inquéritos são órgãos auxiliares e subordinados ao Plenário, mas exercem diversas outras atividades, que procuram estabelecer o equilíbrio dos poderes, principalmente quando não há uma coincidência ideológica entre Executivo e Legislativo, como pode acontecer nos governos de coalisão. São, também, veículos de comunicação entre a opinião pública e os poderes do Estado. Nas suas atividades de controle exercem influência, vigilância e persuasão não apenas entre os poderes, mas no poder político em geral. No caso da Câmara dos Deputados, além dos poderes de investigação de autoridade judicial, uma comissão de inquérito, pode requisitar funcionários dos serviços administrativos da Câmara - bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da Administração pública direta, indireta e fundacional, do Poder Judiciário, necessários aos seus trabalhos, assim como determinar diligências, ouvir indiciados e inquirir testemunhas (RICD, art. 36).

3.1.2 Comissões Externas

As comissões externas são comissões temporárias constituídas para atuar fora da Câmara dos Deputados e representá-la nos atos a que tenha sido convidada ou a que tenha de assistir (Pacheco, 2002, p.32).

As comissões externas poderão ser instituídas pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, para cumprir missão temporária autorizada, devendo, entretanto, haver deliberação do Plenário sobre sua criação quando importarem ônus para a Casa (RICD, art. 38, *caput*).

Comissões externas têm sido criadas com certa frequência na Câmara dos Deputados. Até o momento em que coletávamos dados para o presente trabalho encontravam-se em funcionamento simultâneo, por exemplo, oito comissões externas, criadas para tratar de temas variados como “Disparos contra o jornalista Ricardo Gama no Rio”, “Entrada de produtos do Japão”, “Legado a ser deixado pela Copa do Mundo de 2014”, “Assembléia Legislativa do Pará”, “Jornada da Juventude 2013 no Rio”, “Lixo Hospitalar em Pernambuco”, “Vazamento de Óleo ocorrido na Bacia de Campos”, “Violência Contra Povo Indígena Guarani-Kaiowá”.

3.1.3 Comissões Especiais

Conforme já mencionado anteriormente, as Comissões Especiais possuem caráter temporário, não podendo se estender por mais de uma legislatura. São criadas para examinar e dar parecer sobre alguma das seguintes espécies de proposições: Propostas de Emendas à Constituição - PEC; projetos de código; projetos que envolvam matéria de competência de mérito de mais de três comissões permanentes; denúncia oferecida contra o Presidente da República por crime de responsabilidade ou projeto de alteração do Regimento Interno. Algumas Comissões Especiais são criadas também, na prática, para estudar determinados assuntos e apresentar projetos sobre eles.

A seguir será feita uma análise de cada tipo de situação que necessita criação de comissão especial.

Apreciação de Propostas de Emendas à Constituição

A Constituição Federal, em seu artigo 60, estabelece normas especiais para a tramitação de propostas que visem alterá-la. A iniciativa desse tipo de proposta, por exemplo, não é facultada a qualquer Deputado ou Senador, como os projetos de lei em geral, sendo exigido que sua apresentação seja feita por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das

Assembleias Legislativas das unidades da Federação (manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros). Há também alguns limites circunstanciais (não se pode apreciar propostas de emenda sob a vigência de estado de sítio, estado de defesa ou intervenção federal), e também de conteúdo à tramitação de propostas de emenda à Constituição, que não podem pretender abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes ou os direitos e garantias fundamentais⁸.

No que diz respeito à apreciação, as regras referentes às propostas de emenda constitucional também não são as mesmas previstas para projetos de lei em geral. A Constituição exige o voto favorável de pelo menos três quintos dos membros da Câmara e do Senado para que sejam consideradas aprovadas, sendo que essa manifestação de votos deve ser apurada duas vezes, ou seja, em dois turnos de apreciação em cada uma das Casas.

Todas essas exigências especiais relativamente à apresentação e tramitação de propostas de emenda à Constituição têm sido justificadas, histórica e doutrinariamente, pelo modelo constitucional entre nós adotado, de tipo rígido, o qual, embora não impeça a possibilidade de reforma da Constituição, procura tornar seu processo mais difícil justamente em face da reconhecida supremacia das normas constitucionais, cujo processo de alteração deve ser sempre mais criterioso e cercado de prudência.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a disposição presente no art. 202, que remete o exame de cada proposta de emenda constitucional apresentada (e admitida a tramitar) a uma comissão especial criada especificamente para seu exame, pode ser considerada um reflexo desse modelo constitucional rígido. O legislador interno, em sintonia com o Constituinte originário, buscou, evidentemente dar tratamento especial e diferenciado a essas proposições legislativas, retirando-as da esfera de competência comum e ordinária das comissões permanentes. Vale observar que, nesse tema, a regra atual não é propriamente inovadora: desde pelo menos o Regimento de 1928 já se previa a criação de comissões

⁸ Art. 60. [...]

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

[...]

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

[...]

especiais para o exame de propostas de emenda constitucional, tendo sido também essa a regra presente nos Regimentos de 1934, 1947, 1949 e 1955.^{9 10}

Cabe destacar, ainda, que, no Senado Federal, atualmente, adota-se solução diferenciada na norma interna. Naquela Casa não se constitui Comissão Especial para examinar o mérito de PEC, como na Câmara dos Deputados, sendo conferida essa atribuição exclusivamente à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, comissão permanente que tem o Direito Constitucional em sua área de atuação.

Apreciação de Projetos de Código

Também foi prevista como hipótese de criação de comissão especial o recebimento, na Câmara, de um “projeto de código”. A expressão “projeto de código” não é definida expressamente pelo Regimento Interno. Para Pacheco (2009, p.60) é possível enquadrar na categoria “projetos de código” basicamente todos os projetos de lei ordinária ou complementar que, por terem grande abrangência e complexidade, exijam um tratamento diferenciado por parte dos legisladores, seja no tocante ao processo da elaboração de seu texto, normalmente envolvendo vários capítulos e títulos dedicados ao trato das mais variadas partes componentes da matéria, seja no que diz respeito ao processo de sua apreciação pelas comissões e pelo Plenário, normalmente muito mais longo e pontuado de formalidades que os projetos de lei comum.

Não muito distante disso é o entendimento esposado por Silva (citado por Carneiro e outros, 2011, p.379), segundo o qual “(...) tem-se codificação quando se organiza sistematicamente, num corpo de normas, relativamente extenso, a totalidade das disposições e prescrições de um setor da ordem jurídica. Não é necessário que esse corpo de normas receba o nome de código para que tenha essa natureza. (...)”

As peculiaridades desse tipo de proposição, portanto, fizeram com que o Regimento Interno optasse pela instituição de um rito especial para sua apreciação, rito esse que se inicia pela criação de uma comissão especial para seu exame e ainda vai além, estabelecendo prazos e procedimentos igualmente especiais de emendamento, discussão e votação da matéria na comissão especial e no Plenário. Como bem salientaram Carneiro e outros (cit.), “projeto de

⁹ Esses dados foram colhidos nos originais do estudo de Pacheco sobre a história das normas regimentais, ainda não publicado.

¹⁰ Nota-se que no Regimento de 1972 não havia regra sobre apreciação de propostas de emenda constitucional, uma vez que, sob a égide da Constituição de 1967, esse tema passou à competência conjunta do Congresso Nacional.

código tem natureza especial, razão pela qual o Regimento Interno da Câmara dos Deputados lhe conferiu rito próprio de tramitação, incluindo-o no Título VI, referente às matérias sujeitas a disposições especiais”.

Cumprido observar que, coerentemente, o Regimento veda a utilização do procedimento de apreciação conclusiva das comissões para a apreciação de projetos de código (RICD, art. 24, II, *b*), o que parece justificável. O procedimento conclusivo, pela sistemática regimental, é empregado como regra geral para a apreciação de proposições comuns, simples, corriqueiras, o que sem dúvida não é o caso de um projeto de código, como anteriormente se procurou evidenciar.

Apreciação de proposições que versarem sobre matéria de competência de mérito de mais de três comissões permanentes

Uma terceira hipótese de criação de comissões especiais na Câmara dos Deputados é aquela em que a instituição da comissão se destina à apreciação de proposições que versarem sobre matéria de competência de mérito de mais de três comissões permanentes.

Trata-se, diferentemente do caso de PEC ou de projetos de códigos, de um rito especial definido por critérios de economia processual: uma proposição que, por versar sobre matérias variadas, tivesse que ser apreciada por mais de três comissões permanentes e ainda ser encaminhada, para exame de constitucionalidade e juridicidade, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e, eventualmente, também à de Finanças e Tributação, para análise de impactos financeiros e orçamentários, provavelmente consumiria um tempo muito longo em tramitação, tendo muito poucas chances de ter seu processo de apreciação concluído antes do encerramento da respectiva legislatura.

Assim é que se cogitou da solução adotada no Regimento Interno atual, que estabelece a necessidade de criação de comissões especiais para a feitura do exame desse tipo de proposição. Observa-se que o Regimento, buscando otimizar essa solução de economia processual, tratou de conferir a essas comissões, além da análise quanto ao mérito da proposição principal e das emendas que lhes forem apresentadas, também o exame dos aspectos de admissibilidade acima mencionados (constitucionalidade, juridicidade, compatibilidade e adequação financeira e orçamentária. RICD, art. 34, II e § 2º). Além disso, também determinou que pelo menos metade dos membros designados para compor tais comissões especiais fossem provenientes das comissões permanentes que deveriam ser

chamadas a opinar sobre a proposição em causa, o que certamente também tinha um sentido de economia processual ao procurar evitar custos informacionais demasiadamente altos que poderiam advir da designação aleatória de membros que não tivessem nenhuma especialização na matéria a ser tratada pela comissão.

Cabe ressaltar que nem sempre a criação de comissão especial nos termos aqui mencionados se dá na origem do processo, ou seja, quando se faz a distribuição inicial da proposição. Muitas vezes, o Presidente, de ofício ou a requerimento de um Deputado, revê seu primeiro despacho de distribuição, determinando a mudança do rito de comissões permanentes para comissão especial já no curso da tramitação, quando se convence ou é convencido por algum parlamentar da existência de matéria que seria pertinente à competência de mais de três comissões de mérito dentro do mesmo projeto.

Elaboração de projeto de resolução destinado a propor reforma do Regimento Interno

O Regimento cogita da hipótese de criação de comissão especial para elaborar projeto de resolução destinado a propor alteração ou reforma das normas regimentais (art. 216).

Esse tipo de comissão especial, diferentemente das demais até aqui mencionadas, não depende, para ser criada, de decisão do Presidente da Câmara, mas de deliberação específica do Plenário a respeito. Ademais disso, contém outra particularidade: dela necessariamente deve fazer parte um dos membros da Mesa Diretora - o que constitui uma exceção à regra geral de não participação dos membros da Mesa nas comissões da Casa.

Como informam Carneiro e outros (2011, p. 388), apesar da previsão regimental existente, a maioria das alterações regimentais promovidas até hoje ocorreram independentemente da criação desse tipo de comissão especial.

É de se registrar, entretanto, que algumas comissões desse tipo foram efetivamente criadas em legislaturas recentes, tendo uma delas chegado inclusive a propor um projeto global de reforma do Regimento Interno, o PRC nº 63/2000, o qual, entretanto, não logrou concluir sua tramitação na Casa até hoje, já tendo sido arquivado e desarquivado duas vezes.

Apreciação de denúncia de crime de responsabilidade contra o Presidente ou Vice-Presidente da República ou os Ministros de Estado

O Regimento insere também entre as possibilidades de criação de comissão especial o recebimento, na Casa, de denúncia apresentada contra o Presidente ou Vice-Presidente da República por crime de responsabilidade¹¹. Segundo Carvalho (2006, p. 876), o “Presidente da República não é irresponsável no exercício da Presidência. [...], se sujeita a ser responsabilizado pela prática de crime comum ou de responsabilidade”.

No que se refere a denúncias relacionadas a crime comum, a Câmara dos Deputados não recebe diretamente a denúncia, que é apresentada perante o Supremo Tribunal Federal, órgão julgador. A Câmara deve, contudo, autorizar a instauração do processo naquela Corte. A apreciação preliminar do pedido de autorização feito pelo Supremo é processada, em face do caráter predominantemente criminal da denúncia, no âmbito da comissão permanente com competência nessa área, ou seja, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Quando se trata de uma denúncia por crime de responsabilidade, porém, em que o componente político é marca fundamental, o Regimento Interno, provavelmente considerando a natureza peculiar da matéria e as implicações “extra-jurídicas” do processo, determinou a criação de uma comissão especial para o exame e emissão de parecer a respeito.

Estudo de assunto determinado

Finalmente, embora não esteja prevista expressamente como uma hipótese clara no Regimento Interno, comissões especiais têm sido criadas, na prática, por atos do Presidente,

¹¹ São crimes de responsabilidade do Presidente da República os descritos no art. 85 da Constituição Federal, *verbis*:

“Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do País;

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento”.

para estudar e consolidar projetos em tramitação, com o objetivo de transformá-los em apenas um. E muitas chegam a produzir um trabalho com boa repercussão.

Segundo Pacheco (2004, 25), não há amparo explícito no RICD para a criação dessas comissões especiais constituídas exclusivamente para estudo de matéria determinada. A Presidência, contudo, tem buscado fundamentar formalmente os atos de criação na prescrição genérica do art. 17, I, *m*, do Regimento, que dispõe estar entre as competências do Presidente “nomear comissão especial”.

Um exemplo de proposição apresentada por comissão especial de estudo que se transformou em norma jurídica é o do PL nº 6.648/2006, elaborado pela “Comissão Especial destinada a efetuar estudo em relação às matérias em tramitação na Casa, cujo tema abranja a Reforma do Judiciário”. O referido PL se transformou na Lei Ordinária nº 11.418/2006, que “acrescenta à Lei no 5.869, de 11 de janeiro de 1973 - Código de Processo Civil, dispositivos que regulamentam o § 3º do art. 102 da CF de 1988”.

Capítulo 4 - A pesquisa

Propusemo-nos, neste trabalho, a analisar a atuação das Comissões Especiais efetivamente constituídas na Câmara dos Deputados durante a 53ª legislatura, comparando-a com os dados da 51ª e 52ª legislaturas já apurados por Oliveira (2009) em sua monografia. Assim, o universo da pesquisa ficou constituído com dados das três legislaturas descritas nos anexos A, B e C deste trabalho.

A fim de alcançar os objetivos propostos nessa monografia foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais. Na pesquisa documental foram analisadas as informações contidas em relatórios e informações encontradas no sítio da Câmara dos Deputados na internet.

No que se refere às fontes primárias para a pesquisa foram utilizadas a Constituição Federal e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Já as fontes secundárias basearam-se em monografias e livros relacionados com o tema tratado.

4.1. Apresentação dos dados apurados

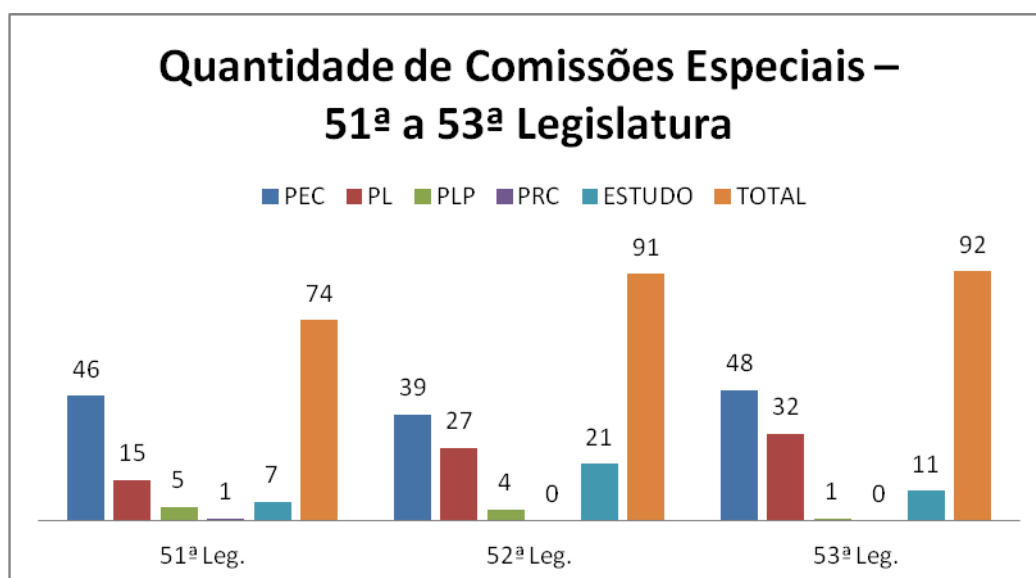
Os dados desta pesquisa foram tabelados a partir da quantidade de Comissões Especiais em funcionamento no período da 51ª Legislatura à 53ª Legislatura. Buscamos

apurar os tipos de proposição que deram origem à criação desses órgãos no período, o número de proposições examinadas em comissão especial que se tornaram normas jurídicas, bem como a iniciativa – do Legislativo ou do Executivo – preponderante entre as proposições examinadas por comissões especiais nesse período. Apresento, a seguir, por meio de gráficos, a representação dos dados tabelados.

Tabela 1 – Quantidade de Comissões Especiais – 51ª a 53ª Legislatura

Quantidade de Comissões Especiais criadas– 51ª a 53ª Legislatura						
Comissões	51ª Leg.	%	52ª Leg.	%	53ª Leg.	%
PEC	46	62,16	39	42,86	48	52,17
PL	15	20,27	27	29,67	32	16,30
PLP	5	6,76	4	4,39	1	1,09
PRC	1	1,35	0	0	0	0
ESTUDO	7	9,46	21	23,08	11	11,97
TOTAL	74	100	91	100	92	100

Gráfico 1



Pelos dados constantes da tabela 1, pode-se verificar que foram criadas, no total, 74 comissões especiais na 51ª legislatura, 91 na 52ª legislatura e 92 comissões na 53ª legislatura. Percebe-se que houve um aumento significativo na quantidade de comissões especiais da 51ª para a 52ª legislatura (passou de 74 para 91) e também para 53ª (passou de 74 para 92). Já no caso da 53ª em relação à 52ª, não houve significativas alterações, visto que o número total de comissões se manteve num mesmo patamar, passando apenas de 91 para 92.

Olhando separadamente cada espécie de proposição que motivou a criação dessas comissões, nota-se que o crescimento de número não se aplicou generalizadamente a todas, tendo havido algumas discrepâncias. As quantidades de Comissões criadas para analisar PEC tiveram variação numérica irregular nas três legislaturas 46, na 51ª, 39, na 52ª e 48, na 53ª, não se podendo apontar, com esses números, tendência para crescimento nem para redução. No entanto, verifica-se que as comissões criadas para análise de projetos que versavam sobre assuntos pertinentes à competência de mérito de mais de três comissões permanentes, que incluem PL e PLP, cresceram significativamente desde a primeira até a terceira legislatura examinadas, notadamente no caso das criadas para examinar PL: foram 15, na 51ª, contra 27, na 52ª, e 32, 53ª.

O gráfico aponta também um crescimento importante do número de comissões especiais destinadas apenas ao estudo de proposições a partir da 52ª legislatura, tendo pulado de 7, na 51ª, para 21, na 52ª; na 53ª, apesar de o número ter decrescido em relação ao da anterior – 11 – ainda se manteve superior ao da 51ª.

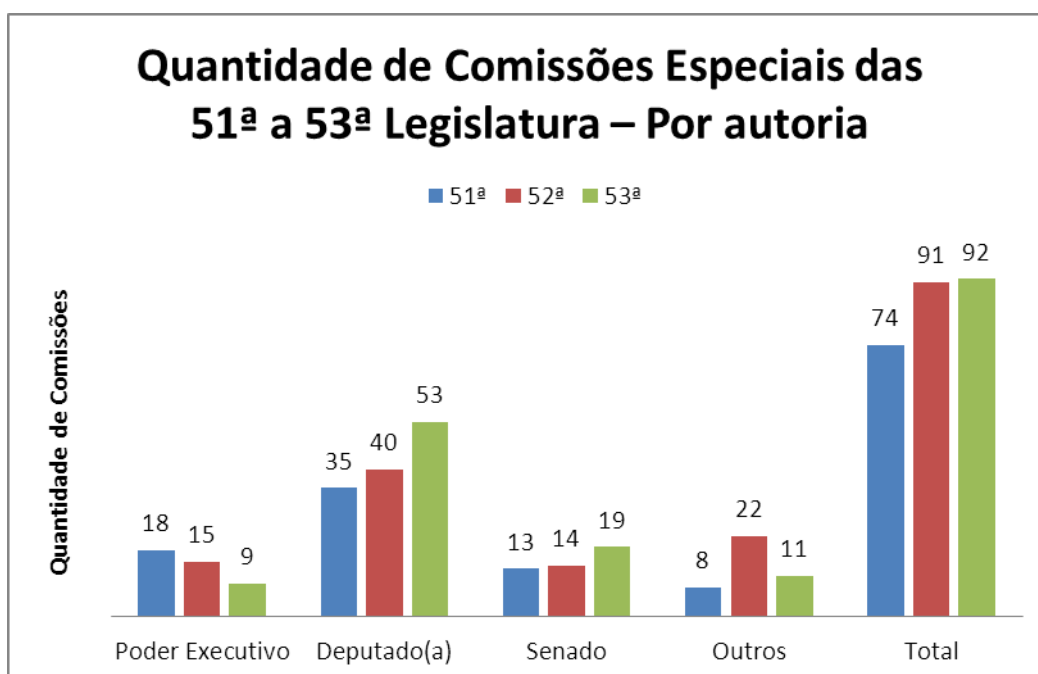
Uma só comissão especial foi constituída para elaboração de projeto de reforma do Regimento Interno (PRC) em todo o período pesquisado. Por outro lado, para exame de projeto de código ou de denúncia de crime de responsabilidade contra o Presidente ou Vice-Presidente da República, não houve registro de nenhuma comissão criada, o que revela o pouco ou nenhum uso que se tem feito, na prática, de comissões especiais para tais finalidades nas últimas legislaturas.

A próxima tabela relaciona a quantidade de comissões especiais criadas de acordo com a autoria das proposições examinadas, ou seja, se foram de iniciativa do Poder Executivo, de Deputados, do Senado Federal ou de outras fontes.

Tabela 2 – Quantidade de comissões especiais por iniciativa

Comissões especiais – iniciativa das proposições examinadas										
Legislatura	Poder Executivo		Deputado (a)		Senado Federal		Outros		Total	
	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%	Qt.	%
	51 ^a	18	24,3	35	47,3	13	17,6	8	10,8	74
52 ^a	15	16,5	40	44,0	14	15,4	22	24,1	91	100
53 ^a	9	9,8	53	57,6	19	20,7	11	12,0	92	100

Gráfico 2



Verifica-se que, nas três legislaturas estudadas, a maioria das comissões especiais foi criada para apreciar proposições de iniciativa de Deputados, o que, em princípio, não chega a surpreender, dado que o número total de proposições apresentadas por Deputados nas últimas legislaturas tem sido, como comprovam vários estudos, sempre substancialmente bem maior que o de qualquer outro agente capacitado constitucionalmente para tanto.¹² Ocorre que, quando se busca identificar o resultado efetivo do trabalho desenvolvido por essas comissões especiais no que diz respeito à produção legislativa final, a relação entre as criadas para

¹² A pesquisa de Pacheco (2005, p.38), por exemplo, verificou que, num determinado período estudado, de 2.203 projetos identificados, apenas 31 não se enquadravam na categoria “iniciativa parlamentar”, sendo 25 de autoria do Poder Executivo, 4 dos Tribunais Superiores, 1 do Ministério Público da União e 1 de iniciativa popular.

apreciar projetos de iniciativa parlamentar ou do Poder Executivo deixa de ser diretamente proporcional ao número de proposições apresentadas por cada tipo de agente.

Veja-se, nesse sentido, o que apontam as tabelas 3 e 4 a seguir, que apresentam, relacionando com a respectiva iniciativa, o quantitativo de proposições examinadas no âmbito de comissões especiais nas legislaturas estudadas que efetivamente se transformaram em norma jurídica.

Tabela 3 – Número de proposições que se tornam normas jurídicas – 51ª e 52ª Leg.

Número de proposições examinadas em comissão especial que se tornaram normas jurídicas e respectivas autorias																
Prop	51ª Legislatura								52ª Legislatura							
	PE		DEP		SEN		Total		PE		DEP		SEN		Total	
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
PEC	4	25	8	50	4	25	16	100	3	30	4	40	3	30	10	100
PL	3	100	0	0	0	0	3	100	5	83	1	17	0	0	6	100
PLP	3	100	0	0	0	0	3	100	1	50	1	50	0	0	2	100
Total	10	46	8	36	4	18	22	100	9	50	6	33	3	17	18	100

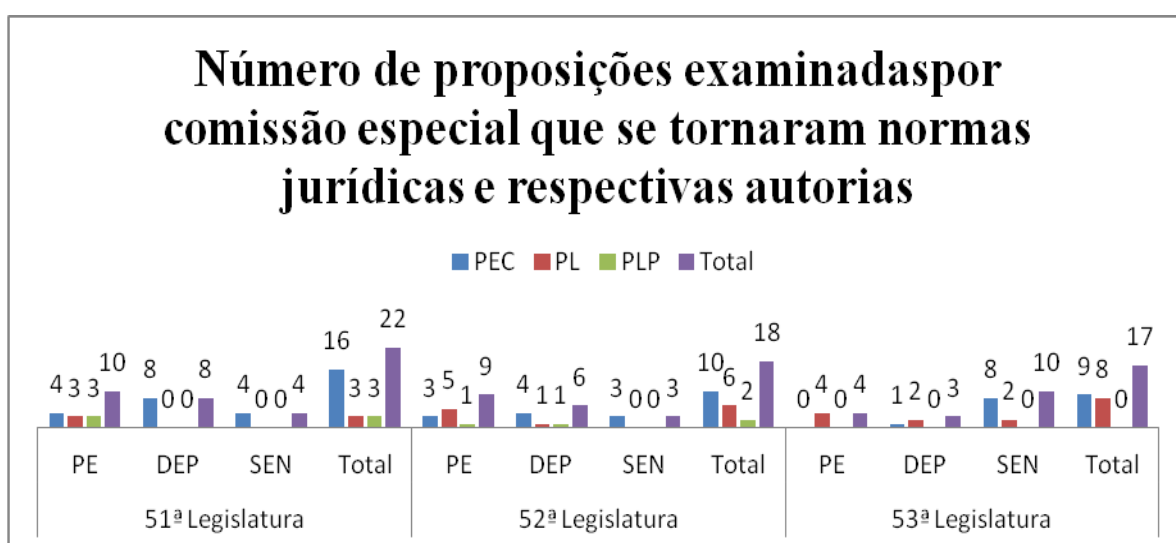
Legenda: Prop – Proposições PE – Poder Executivo DEP- Deputado(a) SEN – Senado

Tabela 4 - Número de proposições que se tornam normas jurídicas – 53ª Legislatura

Número de proposições examinadas em comissão especial que se tornaram normas jurídicas e respectivas autorias								
Prop	53ª Legislatura –							
	PE		DEP		SEN		Total	
	Qt	%	Qt	%	Qt	%	Qt	%
PEC	0	0	1	11,1	8	88,9	9	100
PL	4	50	2	25	2	25	8	100
PLP	0	0	0	0	0	0	0	100
Total	4	23,5	3	17,7	10	58,8	17	100

As tabelas acima demonstram que, em todas as legislaturas estudadas, houve predominância, em números absolutos, da iniciativa do Executivo sobre as de Deputados no tocante ao número de proposições que se transformaram em normas jurídicas após passar pelo exame de comissão especial. Na 51ª, das 22 proposições aprovadas, 46% (10) eram de autoria do Poder Executivo, contra apenas 36% (8) de Deputados. Já na 52ª legislatura, de dezoito proposições que conseguiram chegar à finalidade de se tornar norma jurídica, 50% (9) eram de autoria do Governo, contra apenas 33% (6) de Deputados. Finalmente, na 53ª legislatura, apesar de ambas as iniciativas perderem, em números absolutos, para a do Senado Federal – que aparece na tabela 3 como o agente que teve mais proposições apreciadas em comissão especial transformadas em norma jurídica (58,8%) - a preponderância das iniciativas do Poder Executivo sobre as dos membros da Casa se manteve inabalada, com 23,5% do total de proposições do Governo contra apenas 17,7% dos Deputados.

Gráfico 3



Essa predominância do Executivo se torna mais impressionante ainda quando se tem em conta os dados apontados na tabela 2, que mostraram que o número de proposições de autoria do Executivo que dão origem à criação de comissões especiais tem sido menor que o de proposições de iniciativa de Deputados. A relação, portanto, entre os resultados alcançados por um e outro tipo de autoria não é diretamente proporcional ao número de proposições apresentadas que deram origem à criação de comissões especiais, tendo o Executivo sempre conseguido melhores resultados no que se refere a normas jurídicas aprovadas.

4.2. Análise dos dados apurados

Um dos objetivos deste trabalho, como já foi mencionado, era verificar, por meio de dados quantitativos, se a criação de comissões especiais nas últimas legislaturas foi significativa tanto para o sistema de comissões como um todo quanto para o conjunto da produção legislativa da Casa.

Os números encontrados e apontados na tabela 1 não deixam dúvida de que, no período estudado, nunca foi de fato pequeno o número de comissões especiais criadas. Comparado ao de comissões permanentes (20), o de comissões especiais foi, em média, *cerca de quatro vezes maior que aquele*, tendo apresentado, inclusive, tendência ao crescimento nas últimas duas legislaturas.

Em termos quantitativos, portanto, parece-me que não há como negar o impacto da criação de tantas comissões especiais sobre o sistema de comissões da Câmara como um todo, que acabou sendo fortemente marcado, no período estudado, pela existência de grande número desses órgãos temporários em funcionamento simultâneo com sua estrutura de comissões permanentes.

Esse dado objetivo, contudo, é insuficiente para apontar o papel que comissões especiais efetivamente têm desempenhado no sistema, e o que parece mais relevante, no conjunto da produção legislativa da Casa. Buscamos, assim, olhar a questão de um outro ângulo: o da proporção em que as comissões especiais têm participado do exame de proposições transformadas em norma jurídica no período.

Os dados encontrados sugerem que, apesar de os números referentes à criação de comissões especiais serem de fato altos em termos absolutos, a maioria esmagadora das normas aprovadas pela Câmara no período - mais de 9.000, consideradas as três legislaturas¹³ - *não passaram pelo exame de comissões especiais* - o que, se não autoriza a conclusão automática de que as proposições respectivas foram examinadas necessariamente pela outra ponta do sistema, ou seja, pelas comissões permanentes¹⁴, é suficiente para indicar não serem procedentes argumentos no sentido de que a criação de um grande número de comissões especiais representaria fator de enfraquecimento para as permanentes (pelo fato de as primeiras “usurparem” atribuições dessa últimas, como se costuma apontar). A participação de comissões especiais no resultado total da produção legislativa do período estudado

¹³ Foram transformadas em norma jurídica, na 51ª legislatura, 1.952 proposições; na 52ª, 4.388, e na 53ª, 3.211. Dados informados pelo Centro de Documentação da Câmara dos Deputados.

¹⁴ Essa não é uma conclusão autorizada automaticamente porque, como se sabe, há muitas hipóteses em que nenhuma comissão da Casa chega se manifestar no processo, como no caso de medidas provisórias ou de qualquer proposição urgente que seja remetida diretamente para decisão do Plenário.

mostrou-se, ao contrário, muito discreta, numericamente insignificante em face do tamanho do universo de proposições aprovadas no período estudado.

De outra parte, buscamos também averiguar se o fator “proposições de autoria do Poder Executivo” poderia ser considerado determinante para o grande número de comissões especiais criadas no período. Os dados encontrados apontaram que não, uma vez que as criadas para apreciar proposições de autoria parlamentar foram maioria, guardando certa correspondência com a maioria representada pelas proposições de iniciativa parlamentar em tramitação. No que diz respeito ao fator “transformação em norma jurídica”, contudo, a relação se mostrou desproporcionalmente favorável às de iniciativa do Poder Executivo, o que corrobora, também no âmbito específico de comissões especiais, aquilo que já tem sido demonstrado em vários estudos recentes relacionados à produção legislativa da Casa como um todo¹⁵: a preponderância inequívoca dos interesses do Poder Executivo na agenda decisória legislativa.

Para, por exemplo, Pereira e Muller (2000), certas prerrogativas, tais como a do pedido de urgência, oferecem ao Executivo a possibilidade de influenciar o processo decisório, predominar em determinadas áreas da legislação, determinar a agenda e o ritmo do processo legislativo e manipular as preferências dos legisladores a seu favor de modo a aprovar a sua agenda. Como conclui também Santos (2004), existe uma alta concentração do poder decisório e do poder de agenda do Governo, o que, além das regras de organização interna do Legislativo, de certa forma interfere na qualidade da participação parlamentar nas comissões.

Considerações Finais

Em 2003, devido ao grande número de Comissões Especiais em funcionamento na Câmara, a Mesa Diretora, convencida pelos argumentos daqueles que defendiam na Casa a alteração da sistemática vigente¹⁶, teve a iniciativa de apresentação do PRC nº 124. Esse projeto propunha algumas alterações ao texto do RICD visando limitar as hipóteses de criação de Comissões Especiais.¹⁷ Argumentava-se, como justificção, que restringir as hipóteses de

¹⁵ Cf. Pereira e Muller (2000); Figueiredo e Limongi (1994), Santos (2004), entre outros.

¹⁶ Para Oliveira (2004), por exemplo, a tendência ao aumento do número de comissões especiais (verificada a partir da 52ª legislatura, como se viu) seria preocupante, pois poderia “comprometer a qualidade de participação, atenção e dedicação dos Parlamentares”.

¹⁷ Com base no texto do PRC nº 124, de 2003, as Comissões Especiais passariam a ser criadas somente para o exame de projetos de código, de pedidos de autorização para a instauração de processo contra o Presidente da República e para estudo e elaboração de projetos sobre assunto determinado ou sobre reforma do RICD.

criação de Comissões Especiais seria uma medida que, além de melhorar as condições do trabalho parlamentar, contribuiria para a valorização das comissões permanentes, pois esses colegiados passariam, também, a ter maior visibilidade por parte da população em geral. Apesar de toda a força política da Mesa Diretora, entretanto, o projeto nunca chegou à apreciação final, o que parece indicar não haver consenso na Casa a respeito do tema.

Os dados que apuramos no presente trabalho sugerem que, de fato, apesar do número significativo de comissões especiais criadas nas últimas legislaturas, afirmar que tais órgãos estejam “usurpando” as atribuições das comissões permanentes e, em razão disso, enfraquecendo-as como instância de apreciação de proposições, soa como um exagero. Não custa lembrar que a criação de 70 ou 90 comissões especiais por legislatura, por mais que pareça um alto número, nem de longe seria suficiente para sequer aliviar a enorme carga normal de trabalho que pesa sobre as permanentes, em tese responsáveis por todo o restante das cerca de 3000 proposições, em média, apresentadas a cada legislatura.

Quanto ao argumento dos que defendem a proposta de redução das hipóteses de criação de comissões especiais para reduzir o alto número de comissões efetivamente criadas e que funcionam simultaneamente num processo um tanto caótico e tumultuado¹⁸, parece-nos que o remédio geralmente proposto – alteração do Regimento e redução *das hipóteses* de criação de comissões especiais nele previstas – não é necessariamente o único, apenas o mais drástico. Uma aplicação mais restritiva e rigorosa das normas vigentes, a meu ver, poderia ter bons efeitos no sentido da redução do número de comissões especiais criadas na Câmara.

A modificação, por exemplo, do entendimento hoje pouco questionado da possibilidade de criação de comissões especiais “de estudo” por ato discricionário do Presidente; ou uma interpretação menos elástica das proposições que, por versarem sobre matérias de competência de mais de três comissões permanentes, devam ser efetivamente examinadas por comissão especial. Esses são apenas exemplos do que, a meu juízo, poderia ser feito já dentro do sistema normativo vigente para reduzir o número de comissões especiais criadas a cada legislatura, possibilitando a conformação de um sistema de comissões menos tumultuado e a atuação mais responsável e dedicada dos parlamentares: com uma agenda racional de atividades, sem ter de dar conta de uma grande variedade de temas e comissões

Instituíra, ainda, um limite de cinco, em funcionamento simultâneo, para a criação de Comissões Especiais destinadas a estudo e elaboração de proposição na Casa.

¹⁸ Paes (2006), por exemplo, defende que a criação desordenada e descontrolada de Comissões Especiais ocorre, em prejuízo do funcionamento das Permanentes e da consequente formação de centros de poder, além de comprometer, concretamente, o grau de especialização dos seus membros.

em funcionamento simultâneo, eles poderiam se aperfeiçoar no exame mais interessado das matérias e nos trabalhos legislativos como um todo.

Em ensaio publicado no primeiro número da Revista “Plenarium”, editada pela Câmara dos Deputados em 2004, o então Presidente da Casa, Deputado João Paulo Cunha, apontava a relevância estratégica que um sistema de comissões bem desenvolvido pode ter para a instituição parlamentar. Segundo ele, o que distinguiria os parlamentos mais efetivos, com maior capacidade transformativa, dos demais, seria “sua própria organização interna, sua institucionalização, sobretudo quando contam com um forte e complexo sistema de comissões”. Em relação especificamente ao caso brasileiro, ponderava que, apesar de a Câmara dos Deputados dispor de um sistema de comissões, com jurisdições regimentalmente definidas, ainda não se chegou a uma “institucionalização satisfatória nesse particular”, havendo uma série de problemas pendentes.

Observa-se, portanto, que embora não seja possível estabelecer uma lógica inequívoca de bom funcionamento do sistema de comissões, podem-se constatar fatores que favorecem sua atuação proativa no processo decisório e fatores que impedem o desempenho adequado de suas funções.

Este trabalho, embora consciente das limitações de uma análise feita a partir de dados meramente quantitativos apurados em três legislaturas, pretendeu contribuir em alguma medida para incentivar o aprofundamento das reflexões sobre essa temática na Câmara dos Deputados.

Referências Bibliográficas

- AMARAL, Gardel e NETTO, Miguel G. O processo legislativo na Câmara dos Deputados. Brasília: Ed. Do Autor, 2001.
- AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa. Prática do Processo Legislativo. São Paulo, Atlas, 2001.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá, SANTOS, Luiz Claudio Alves e NETTO, Miguel Gerônimo da Nóbrega. Curso de Regimento Interno. Brasília, Edições Câmara, 2011.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves. Direito Constitucional. 12. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- CASTILLO, Florentina Navas. La función legislativa y de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena. Editorial Colex, Madrid, 2000.
- CINTRA, Antônio Octávio e LACOMBE, Marcelo Barroso. A Câmara dos Deputados na Nova República: a visão da Ciência Política. Em: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio (org.), Sistema Político Brasileiro: uma introdução. Rio de Janeiro, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo, Unesp, 2004.
- COX, G. W. e McCUBBINS, M. D. (1993) Legislative Leviathan. Party government in the House. Berkeley, University of California Press.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo. São Paulo, Saraiva, 1995.
- FERREIRA, Oswaldo. Procedimentos Legislativos: comentários, críticas e sugestões. Brasília: Fund. Ulysses Guimarães, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente. Novos Estudos, nº 38, março de 1994.
- KREHBIEL, Keith. (1991) Information and legislative organization. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LIMONGI, Fernando (1994). O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: a literatura norte-americana recente, *Bib*, Rio de Janeiro, n 37, pp. 3-38.
- MONTSERRAT, Daniel Basterra. "Las comisiones legislativas con delegación plena". Editorial Comares, Granada, 1997.

NEVES, A. Castanheira *et al.* As comissões parlamentares permanentes – países não-socialistas”. Em: Boletim da Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra, v. LVI, 1980.

NIEVES, J. C. P. Sobre la competencia legislativa plena de las comisiones permanentes de las camaras. In: Revista de Derecho Parlamentario. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de La Nación. n. 5. 1994.

OLIVEIRA, Regis Fernandes e FERREIRA, José Rodrigues. Processo Legislativo – uma contribuição ao debate. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 1996.

OLIVEIRA, T. A. As Comissões na Câmara dos Deputados. Dissertação. Mestrado. Instituto de Ciência Política da UnB. Brasília: 2004.

PACHECO, Luciana Botelho. O Poder Conclusivo de Apreciação das Comissões da Câmara dos Deputados: uma Alternativa Viável para a Apreciação de Projetos de Lei de Iniciativa Parlamentar. Monografia. Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo do Instituto de Ciência Política da UnB. Brasília: 2004.

_____. A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das Comissões. Brasília: Associação dos consultores legislativos e de orçamento e fiscalização financeira, 2002.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo (2000). Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. RBCS, vol.15, nº 43.

RICCI, P. e LEMOS, L. B. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v. 19, n. 55 junho/2004.

SAMPAIO, Nelson de Souza, Do inquérito parlamentar FGV, 1964, Referido por FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, Comentários à Constituição Brasileira de 1988.

SANTOS, Fabiano e ALMEIDA, Acir. (2005) Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. Dados: Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 693 a 735, 2005.

SANTOS, Fabiano. O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SHEPSLE, Kenneth A. (1986) “The positive theory of legislative institutions: an enrichment of social choice and Spatial Models”. Public Choice, n. 50, pp. 135-178.

SHEPSLE, K. A. e WEINGAST, B. R. (1987) “The institutional foundations of committee power”. *American Political Science Review*, n. 81, pp. 85-103.

SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VIEIRA, Fernando Saboia. *O Poder de Apreciação Conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados – uma Avaliação*. Monografia. Curso de Especialização em Gestão Legislativa da UnB. Brasília: 2005.

ANEXOS A**COMISSÕES ESPECIAIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
51ª LEGISLATURA**

- * PEC nº 3-A/1999 - Deputado - Mandatos Eletivos.
- * PEC nº 7-A/1999 - Senado Federal - Ações trabalhistas.
- * PEC nº 20-A/1995 - Deputado - Parlamentarismo.
- * PEC nº 33-A/1999 - Deputado - Juízes Classistas.
- * PEC nº 53-A, de 1999 - Senado Federal - Sistema Financeiro.
- * PEC nº 57-A/1999 - Deputado - Fundo Nacional de Desenvolvimento do Semi-Árido.
- * PEC nº 76-A/1999 - Deputado - Recursos da Ciência e Tecnologia.
- * PEC nº 82-A/1995 - Deputado 0 Recursos para o SUS.
- * PEC nº 85-A/1999 - Poder Executivo - FEF.
- * PEC nº 89-A/1995 - Deputado - Número de Vereadores.
- * PEC nº 96-A/1992 - Deputado - Estrutura do Poder Judiciário.
- * PEC nº 98-/1999 - Deputado - Vice-prefeito.
- * PEC nº 136-A/1999 - Poder Executivo - Inativos.
- * PEC nº 137-A/1999 - Poder Executivo - Subtetos.
- * PEC nº 151-A/1995 - Deputado - Segurança Pública.
- * PEC nº 175-A/1995 - Poder Executivo - Reforma Tributária.
- * PEC nº 179-A/1999 - Deputado - Aposentadoria Compulsória.
- * PEC nº 203-A/1995 e PEC nº 455-A/1997 - Deputado - Propriedade de Empresa Jornalística.
- * PEC nº 222-A/2000 - Deputado - Iluminação Pública.
- * PEC nº 249-A/2000 - Deputado - Combate à Pobreza.
- * PEC nº 254-A/2000 - Senado Federal - Irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.
- * PEC nº 277-A/2000 – Poder Executivo – Combustíveis.
- * PEC nº 281-A/2000 – Senado Federal – Nomeação de Ministro do TCU.
- * PEC nº 289-A/2000 – Poder Executivo – Policiais Militares – Rondônia.
- * PEC nº 294-A/1995 – Deputado – Batalhão de Suez.
- * PEC nº 306-A/2000 – Deputado – Plano Nacional de Cultura.
- * PEC nº 308-A/1996 – Deputada – Acumulação de Emprego Público.
- * PEC nº 347-A/1996 – Deputado – Sessão Legislativa.

- * PEC nº 374-A/1996 – Senado Federal – Atividade Político- Partidária Ministério Público.
- * PEC nº 407-A/1996 – Deputado – Precatórios.
- * PEC nº 407-A/2001 – Poder Executivo – Prorrogação da CPMF.
- * PEC nº 412-A/2001 – Senado Federal – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia Ocidental.
- * PEC nº 472-D/1997 – Senado Federal – Regulamentação de Medidas Provisórias.
- * PEC nº 474-A/2001 – Deputado – Imposto Único.
- * PEC nº 498-A/1997 – Deputado – Ministério da Defesa.
- * PEC nº 504-A/2002 – Deputado – Iluminação Pública.
- * PEC nº 534-A/2002 – Senado Federal – Guardas Municipais e Nacional.
- * PEC nº 550-A/1997 – Deputado – Zona Franca de Manaus.
- * PEC nº 575-A/1998 – Deputado – Ilhas Oceânicas.
- * PEC nº 598-A/1998 – Deputado – Idade Mínima para Cargo Eletivo.
- * PEC nº 601-A/1998 – Deputado – Direitos Sociais.
- * PEC nº 610-A/1998 – Senado Federal – Imunidade Parlamentar.
- * PEC nº 618-A/1998 – Poder Executivo – Patrimônio Genético.
- * PEC nº 627-A/1998 – Senado Federal – Município.
- * PEC nº 637-A/1999 – Deputado – Prorrogação da CPMF.
- * PEC nº 639-A/1999 – Deputado – Inelegibilidade.
- * PL
- * PL nº 203/1991 – Senado Federal – Política Nacional de Resíduos.
- * PL nº 634/1975 – Poder Executivo – Código Civil.
- * PL nº 1.615/1999 – Poder Executivo – Agência Nacional de Transportes.
- * PL nº 2.186/1996 – Deputados –Asbesto/Amianto.
- * PL nº 2.763/2000 – Deputados –Política Nacional de Saneamento.
- * PL nº 2.905/1997 – Deputado – Alimentos Geneticamente Modificados.
- * PL nº 3.198/2000 – Deputado – Estatuto da Igualdade Racial.
- * PL nº 3.561/1997 – Deputado – Estatuto do Idoso.
- * PL nº 3.846/2000 – Poder Executivo – Agência Nacional de Aviação Civil.
- * PL nº 4.376/1993 – Poder Executivo – Falência e Concordata.
- * PL nº 4.828/1998 – Poder Executivo – Sementes.
- * PL nº 4.842/1998 – Senado Federal – Recursos Genéticos.

- * PL nº 4.874/2001 – Deputado – Estatuto do Desporto.
- * PL nº 4.906/2001 – Senado Federal – Comércio Eletrônico.
- * PL nº 5.484/2001 – Poder Executivo – Genoma.
- * PLP
- * PLP nº 8/1999 – Poder Executivo – Previdência Complementar.
- * PLP nº 9/1999 – Poder Executivo – Normas Gerais – Previdência Complementar.
- * PLP nº 10/1999 – Poder Executivo – Regime de Previdência Complementar.
- * PLP nº 18/1999 – Poder Executivo Responsabilidade Fiscal.
- * PLP nº 167/2000 – Deputado – Estatuto da Terra.
- * PRC
- * PRC nº 63/2000 – Comissão Especial da Reforma do RICD – Regimento Interno.
- * Estudo
- * Aplicação do Código de Trânsito.
- * Área de Livre Comércio das Américas – ALCA.
- * Combate à Violência.
- * Reforma Política.
- * Salário Mínimo.
- * Sistema Financeiro Nacional.
- * Tributação Cumulativa.

ANEXO B
COMISSÕES ESPECIAIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS
52ª LEGISLATURA

- * PEC 010/95 - Sistema Distrital Misto
- * PEC 061/11 - DRU (Desvinculação de Receitas da União)
- * PEC 443/09 - Remuneração Advogados Públicos
- * PEC 445/09 - Defensoria Pública Distrito Federal
- * PEC 478/10 - Igualdade de Direitos Trabalhistas
- * Agroindústria e Produtor rural
- * Bebidas Alcoólicas
- * Comissão Especial de Documentos Sigilosos
- * Lei da Anistia
- * Medidas Preventivas diante de Catástrofes
- * PL 1610/96 - Exploração Recursos Terras Indígenas
- * PL 1749/11 - Empresa de Serviços Hospitalares
- * PL 2330/11 - Copas Do Mundo E Das Confederações
- * PL 6025/05 - Código de Processo Civil
- * PL 6826/10 - Atos Contra a Administração Pública
- * PL 7123/10 - Estrada-Parque Caminho do Colono
- * PL 7420/06 - Lei de Responsabilidade Educacional
- * PL 7495/06 - Cria Empregos Públicos na FUNASA
- * PL 7672/10 - Educação Sem Uso Castigos Corporais
- * PL 8035/10 - Plano Nacional de Educação
- * Políticas Públicas de Combate às Drogas
- * Reforma Política
- * Regulamentação da Constituição Federal
- * Segurança Pública
- * Trabalho Terceirizado

ANEXO C**COMISSÕES ESPECIAIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS****53ª LEGISLATURA**

- * PEC 003/07 - Férias Coletivas Juízos de Tribunais
- * PEC 022/99 - Autoriza Divórcio Após um Ano
- * PEC 028/07 - Cria conselho nac. tribunais contas
- * PEC 030/07 - Licença Maternidade
- * PEC 031/07 - Reforma Tributária
- * PEC 042/95 - Perda de Mandatos de Deps e Senadores
- * PEC 047/03 - Alimentação como Direito Social
- * PEC 052/03 - Preservação do ambiente urbano
- * PEC 059/07 - Polícia Portuária Federal
- * PEC 089/07 - Teto Remuneratório no Governo
- * PEC 098/07 - Fonogramas/Videofonogramas Musicais
- * PEC 115/07 - Tribunal Sup Probidade Administrativa
- * PEC 130/07 - Foro Privilegiado
- * PEC 134/07 - Tempo Integral nas Escolas Públicas
- * PEC 153/03 - Procurador Municipal
- * PEC 190/07 - Estatuto dos Servidores do Judiciário
- * PEC 210/07 - Adicional p/ Tempo Serviço Min. Pub.
- * PEC 213/07 - Servidores Federais de Ex-Territórios
- * PEC 231/95 - Jornada Máxima de Trabalho
- * PEC 270/08 - Proventos Integrais na Invalidez
- * PEC 272/00 - Registro nos Consulados
- * PEC 277/08 - Desvinculação das Receitas da União
- * PEC 285/08 - Fundos Habitação de Interesse Social
- * PEC 300/08 - Remuneração dos Policiais Militares
- * PEC 308/04 - Polícias Penitenciárias

- * PEC 324/01 - Receitas para cultura
- * PEC 324/09 - Conselho Nacional de Justiça
- * PEC 336/09 - Recomposição das Câmaras Municipais
- * PEC 347/09 - Educação Especializada p/ Deficientes
- * PEC 351/09 - Regime de Pagamento de Precatórios
- * PEC 357/01 - Imunidade Tributária Para Cadernos
- * PEC 366/05 - Concurso para Juiz de Paz
- * PEC 386/09 - Curso Superior em Jornalismo
- * PEC 391/09 - Plano de Carreira Agentes de Saúde
- * PEC 416/05 - Sistema Nacional de Cultura
- * PEC 422/05 - Improbidade Administrativa
- * PEC 443/09 Remuneração de Advogados
- * PEC 471/05 - Serviços Notariais
- * PEC 483/05 - Quadro de Servidores de Rondônia
- * PEC 485/05 - Juizados Especiais Questões Mulheres
- * PEC 488/05 - Funcionários do Extinto Banco de RR
- * PEC 495/06 - Criação de Novos Municípios
- * PEC 511/06 - Edição de Medidas Provisórias
- * PEC 549/06 - Carreiras Policiais
- * PEC 555/06 - Contribuição de Inativos
- * PEC 556/02 - Seringueiros
- * PEC 558/06 - CPMF
- * PEC 590/06 - Representação Proporcional na Mesa
- * Combate à Pirataria
- * Comemorações 100 anos de Morte de Joaquim Nabuco
- * Comemorações do Cinquentenário de Brasília
- * Crise Econômico-Financeira - Agricultura
- * Crise Econômico-Financeira - Comercio
- * Crise Econômico-Financeira - Indústria

- * Crise Econômico-Financeira - Serviço e Emprego
- * Crise Econômico-Financeira - Sist. Financ. Mercado
- * Intermediação de Conflitos Agrários no Brasil
- * Lei da Anistia
- * PL 0001/07 - Salário Mínimo
- * PL 0219/03 - Informações Detidas pela Adm. Pública
- * PL 0334/07 - Lei do Gás
- * PL 0630/03 - Fontes Renováveis de Energia
- * PL 0694/95 - Transporte Coletivo Urbano
- * PL 1481/07 - Acesso a Redes Digitais de Informação - FUST
- * PL 1610/96 - Exploração Recursos Terras Indígenas
- * PL 1627/07 - Atendimento Socioeducativo
- * PL 1876/99 - Código Florestal Brasileiro
- * PL 1921/99 - Tarifa Social de Energia Elétrica
- * PL 1927/03 - Desoneração Tributária Transporte
- * PL 2412/07 - Execução Adm. da Dívida Ativa
- * PL 2502/07 - Pré-Sal / Exploração e Produção
- * PL 3057/00 - Parcelamento do Solo para Fins Urbanos
- * PL 3460/04 - Cria o estatuto da metrópole
- * PL 3555/04 - Normas Gerais Contrato Seguro Privado
- * PL 3937/04 - CADE e Defesa da Concorrência
- * PL 3960/08 - Criação Cargos Banco Central e Pesca
- * PL 4212/04 - Reforma Universitária
- * PL 4361/04 - Centros de Inclusão Digital Lan House
- * PL 4436/08 - Segurança privada
- * PL 4529/04 - Estatuto da Juventude
- * PL 5186/05 - Altera a Lei 9.615/98 (Lei Pelé)
- * PL 5417/09 - Pré-Sal / Fundo Social
- * PL 5939/09 - Pré-Sal/ Petro-Sal

- * PL 5941/09 - Pré-Sal / Petrobras
- * PL 6264/05 - Estatuto da Igualdade Racial
- * PL 6493/09 - Organização da Polícia Federal
- * PL 6716/09 - Código Brasileiro de Aeronáutica
- * PL 7161/06 - Sistema Único de Consórcios
- * PL 7495/06 - Cria Empregos Públicos na Funasa
- * PL 7709/07 - Licitações e Contratos
- * PLP 0001/07 - Limite de Despesa com Pessoal
- * Regulamentação da Constituição Federal