

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."

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da
Informação e Documentação
Departamento de Administração
Curso de Pós-Graduação Especialização em Gestão Legislativa

Aluno: Fernando Sabóia Vieira

Professora Orientadora: Luciana Botelho Pacheco

O PODER DE APRECIÇÃO CONCLUSIVA DAS COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS – UMA AVALIAÇÃO

*Monografia apresentada como parte dos requisitos de conclusão do
curso de pós graduação Especialização em Gestão Legislativa.*

RESUMO

O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados. Proporção entre o número de projetos de lei apreciados nas comissões em face dos apreciados em Plenário. Processo Legislativo brasileiro, sistema de comissões. Inovações da Constituição de 1988 quanto aos poderes de apreciação das comissões. Pesquisa de dados de tramitação das legislaturas completas a partir de 1989, sua análise, tratamento de fatores intervenientes e estudo dos mecanismos regimentais pertinentes.

SUMÁRIO

Introdução	4
Objeto de Pesquisa	6
Referencial Teórico	
Conceito de Processo Legislativo	7
Natureza e Papel da Lei nos Estados Modernos	11
Tipos Normativos	15
Classificação do Processo Legislativo	18
Princípios do Processo Legislativo	20
Fases do Processo Legislativo Ordinário	23
Procedimentos Legislativos Especiais	39
O Sistema de Comissões nos Parlamentos	42
O Sistema de Comissões Parlamentares no Brasil	47
Competência Legislativa Plena	
ou Poder Conclusivo das Comissões	60
A Competência Legislativa Plena das Comissões no Brasil	66
Considerações sobre o Apanhado Teórico	75
Metodologia	76
Apresentação dos Dados de Pesquisa	77
Análise dos Dados de Pesquisa	84
Conclusão e Recomendações	86
Referências	88

INTRODUÇÃO

A Constituição brasileira de 1988 introduziu, como uma das principais inovações no processo legislativo brasileiro, a possibilidade de as Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na forma dos respectivos regimentos internos, apreciarem projetos de lei, dispensada a competência dos respectivos Plenários, salvo recurso de um décimo dos membros da Casa (Constituição Federal, art. 58, §2º, inciso D).

A adoção dessa regra, presente na legislação de outros países, foi justificada com argumentos no sentido da desconcentração do processo de formação das leis, da maior participação dos parlamentares, da racionalização e agilização dos trabalhos legislativos.

A regulamentação regimental desse dispositivo constitucional, contida na Resolução n.º 17, de 1989, que aprovou o novo regimento interno da Câmara dos Deputados, caminhou na direção da consecução desses objetivos. De acordo com o atual Regimento da Câmara, os projetos de lei em geral estão sujeitos à apreciação conclusiva das Comissões, com algumas exceções e salvo o recurso previsto na Constituição. Ademais, todo o sistema de Comissões foi concebido para atender a essa tarefa, com a criação de Comissões Permanentes temáticas especializadas e a previsão de Comissões especiais para matérias de maior abrangência.

De igual modo, os procedimentos de Plenário foram redimensionados, no Regimento de 1989, sob o pressuposto de que parte significativa do trabalho de elaboração legislativa se daria no âmbito das Comissões. Nesse sentido, adotou-se, por exemplo, como regra, a apreciação em Plenário em sistema de turno único, em lugar dos tradicionais dois turnos, reduziu-se o tempo destinado à discussão das matérias e previu-se a realização de sessões não deliberativas, tudo sob a presunção de que o fluxo de tramitação das matérias seria, em boa parte, direcionado à apreciação conclusiva nas Comissões, ficando o Plenário com competência originária sobre algumas matérias apenas, a exemplo das sujeitas a quorum especial, como os projetos de lei complementar e propostas de emenda à Constituição, e competência recursal quanto aos projetos de lei

em geral. De igual modo, a estrutura de apoio técnico e administrativo aos trabalhos legislativos também reflete, em sua concepção e dimensionamento, a mesma pressuposição com relação ao fluxo de matérias entre as Comissões e o Plenário.

Após mais de quinze anos da adoção do sistema de apreciação conclusiva pelas Comissões, uma avaliação se faz necessária acerca de sua efetividade em relação ao pretendido redirecionamento dos fluxos de tramitação das matérias para as Comissões e para o Plenário. A pergunta que se coloca é: qual a proporção verificada entre os projetos de lei ordinária apreciados em caráter conclusivo pelas Comissões e aqueles submetidos à deliberação do Plenário? Essa proporção tem variado ao longo das sucessivas legislaturas? O que explicaria tal variação?

Os resultados dessa pesquisa, ao demonstrarem a relação de fluxo entre os projetos apreciados em Comissão e aqueles submetidos ao Plenário, e oferecerem elementos para possíveis explicações da variação desses percentuais, servirão como uma avaliação do sistema de apreciação conclusiva introduzido em 1988, em termos de sua efetiva desconcentração dos trabalhos legislativos do Plenário para as Comissões e quanto aos demais objetivos apontados, permitirão aos Deputados melhor organizarem seus trabalhos no que concerne a sua participação nas Comissões e no Plenário, poderá levar a uma revisão das normas regimentais em vigor para redirecionar o fluxo legislativo e também poderá servir para uma avaliação sobre a adequação do aparato de apoio técnico e administrativo colocado à disposição das Comissões e do Plenário.

O trabalho tem, assim, como objetivo identificar, nas diversas Legislaturas, desde 1988, dentre os projetos de lei aprovados pela Câmara dos Deputados, quantos foram apreciados em caráter conclusivo pelas Comissões e quantos foram deliberados pelo Plenário e quais os fatores que interferem nessa relação.

OBJETO DE PESQUISA

A pesquisa terá como objeto o fluxo de tramitação legislativa da Câmara dos Deputados, com especial atenção nos projetos de lei, que se constituem na principal espécie de proposição legislativa, tanto por sua expressão quantitativa, quanto por se destinarem a materializar a competência legislativa geral do Congresso Nacional. Além disso, o sistema de apreciação conclusiva pelas Comissões está previsto na Constituição Federal especificamente para os projetos de lei, sendo, portanto, o processo legislativo desenhado para sua apreciação o foco de atenção para uma avaliação da gestão dos procedimentos legislativos e administrativos da Câmara dos Deputados.

Assim, não serão, nesse passo, estudados os fluxos de tramitação de outras proposições não sujeitas ao poder conclusivo, como as propostas de emenda à Constituição, os projetos de leis complementares e os projetos de decretos legislativos.

A pesquisa abrangerá dados das legislaturas a partir da aplicação do atual Regimento Interno, que regulamentou a apreciação conclusiva na Câmara dos Deputados, considerando sempre legislaturas inteiras, a fim de que se possa verificar eventuais variações no fluxo de tramitação ao longo do mandato.

REFERENCIAL TEÓRICO

Conceito de Processo Legislativo

O processo legislativo tem sido objeto de crescente interesse de estudo, tanto por parte dos juristas e pensadores do direito, preocupados com sua formalização, regras de procedimento e fases constitutivas da formação das leis, bem como com os aspectos técnicos na elaboração destas, quanto por parte de cientistas sociais de diversas formações e procedências, como os da área da ciência política, que o analisam sob o prisma das relações de poder, e os da sociologia, que se preocupam com a participação dos diversos segmentos sociais na definição dos conteúdos valorativos e sociais que serão incorporados à lei.

Atento à multidisciplinariedade ensejada pela análise do tema do processo legislativo, Sampaio destaca que se pode entender a expressão processo legislativo num sentido sociológico e num sentido jurídico (SAMPAIO, 1996).

Do ponto de vista da sociologia do processo legislativo, interessa saber quais os fatores que influenciam os legisladores, sua formação e origem social, os segmentos que representam, suas motivações e interesses e mesmo como se comportam na convivência das câmaras legislativas e dos parlamentos.

No sentido jurídico, Sampaio entende o processo legislativo como o ramo do direito processual que se ocupa com o estudo das “normas que regulam a produção – criação, modificação ou revogação – de normas gerais” (SAMPAIO, 1996, pág. 28).

Outra formulação conceitual, a de Alexandre de Moraes, aceitando a distinção entre o processo legislativo no sentido sociológico e jurídico, entende este último como consistindo “no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria constituição” (MORAES, 2001, pág. 509).

Assim, do ponto de vista jurídico, o processo legislativo consiste em um sistema de normas, previstas na Constituição e nos regimentos das Casas legislativas, destinadas a regularem a produção das leis. Nesse prisma, a não observância das regras do processo legislativo pode, como observa Moraes, acarretar questionamentos quanto à validade constitucional das normas emanadas defeituosamente.

No entanto, destaca Sampaio que o processo de elaboração das leis nada nos informa sobre sua qualidade e justiça. Essa avaliação há que se situar no campo da legitimidade política, mais do que no terreno jurídico (SAMPAIO, 1996).

Na visão de Silva, o Estado exerce uma função legislativa com a finalidade de, por meio de normas positivadas, trazer maior segurança e certeza para as relações sociais. É por meio das leis que se regulam os conflitos de interesse entre as pessoas na civilização e que se instrumentaliza a ação do Estado. Assim, pode-se entender processo legislativo como “*o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado*” ou, numa formulação mais completa, como “*o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis*”. (Silva, 1964, pág. 28, em itálico no original).

Silva prossegue em sua análise destacando que o meio elegido pelo regime representativo nos estados democráticos para solução dos conflitos sociais é a decisão de uma maioria parlamentar manifestada pela edição de leis. Desse ponto de vista, o processo legislativo pode ser considerado como o conjunto de procedimentos previstos nas constituições e nos regimentos das Casas Legislativas destinados a mediar o embate entre os divergentes interesses dos vários segmentos sociais. A despeito das ingerências e distorções que os sistemas partidários e eleitorais possam introduzir na configuração dessa maioria, a qual, no mais das vezes, não representa a maioria da população, mas, simplesmente, a corrente política vencedora dos pleitos, dentro de regras estabelecidas pelas próprias elites, permanece o processo legislativo parlamentar, essencialmente, como mediador de conflitos, sendo essa a índole que mais se destaca das regras de procedimentos internos dos parlamentos (Silva, 1964).

Nesse contexto, cabe identificar os **pressupostos** básicos do processo legislativo, indispensáveis para que determinado ato normativo possa consistir em fonte de obrigação para o Estado e para os cidadãos.

Podem ser citados como pressupostos gerais do processo de elaboração legislativa a existência de Parlamento, a proposição legislativa, a competência legislativa do Parlamento e a capacidade do proponente (Silva, 1964).

Desses, destacam-se como os mais fundamentais a existência de um Parlamento e sua competência legislativa. Vale dizer, há que existir um órgão especificamente encarregado da tarefa de elaborar leis, integrado por membros escolhidos com mandato popular específico para realizar essa tarefa e que goze, no desempenho de sua atividade, de independência e liberdade para trabalharem de acordo com suas convicções e consciências.

Em obra posterior, Silva ensinaria com proficiência a diferenciação necessária entre a identificação de funções específicas do poder e a divisão ou separação de poderes. A primeira consistiria na especialização das tarefas de governo, sem se considerar que órgãos são encarregados de executá-las. Assim, segundo o autor, pode haver uma especialização das funções do governo, dada as complexas demandas da sociedade moderna, mas estarem todas cominadas a um único órgão, caso em que, a despeito da especialização, não se verificará a divisão ou separação do poder, senão sua concentração.

Já a divisão ou separação de poderes, refere-se ao princípio de que as funções, com as parcela de poder correspondente, devem estar confiadas a órgãos ou autoridades distintas, para que haja limitação e controle recíproco.

Nas palavras de Silva,

“A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: (a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; assim, às assembleias (Congresso, Câmaras, Parlamento) se atribui a função Legislativa; ao Executivo, a função executiva; ao Judiciário a função jurisdicional; (b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação.” (SILVA, 2004, pág. 109, grifos do original).

A independência do Poder Legislativo, todavia, não se dá de forma absoluta, uma vez que deve atender-se, igualmente, ao princípio da harmonia entre os Poderes. No nosso sistema constitucional, essa harmonia pressupõe que a divisão de função não seja absoluta, com a participação de um Poder em tarefas típicas do outro e também no estabelecimento de um sistema de controles recíprocos, destinado a evitar o abuso e o desvirtuamento do exercício do poder por seus eventuais titulares. Assim prossegue Silva, explicitando a aplicação desse fundamento no ordenamento jurídico pátrio:

“Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. Por outro lado, o Presidente da República tem o poder de veto, que poder exercer em relação a projetos de iniciativa dos congressistas como em relação às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa. Em compensação, o Congresso, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá rejeitar o veto, e, pelo Presidente do Senado, promulgar a lei, se o Presidente da República não o fizer no prazo previsto (art. 66).

Se o Presidente a República não pode interferir nos trabalhos legislativos para obter aprovação rápida de seus projetos, é-lhe, porém, facultado marcar prazo para sua apreciação, nos termos dos parágrafos do art. 64.” (SILVA, 2004, pág. 110, 111).

A despeito da crescente tendência, nas sociedades contemporâneas, de ampliação e participação do Poder Executivo no processo legislativo, em nome das necessidades céleres da administração pública, observa Horta que o monopólio da lei continua a residir no Poder Legislativo: “A Lei é ato do órgão legislativo, nas suas várias denominações de Parlamento, Congresso, Câmaras, Assembléias, conforme a preferência da Constituição, sancionado ou promulgado pelo Poder Executivo” (HORTA, 1995, pág. 570).

O processo legislativo, portanto, consistirá no conjunto de atos praticados no âmbito dos órgãos constitucionalmente competentes visando editar normas gerais para a sociedade, segundo procedimentos previstos na Constituição Federal e nos regimentos das Casas Legislativas. Seu produto fundamental, portanto, é a lei, entendida em termos genéricos e compreendendo os diversos tipos normativos reconhecidos no ordenamento jurídico.

Natureza e Papel da Lei nos Estados Modernos

Considerando que a lei é o objetivo e o produto primordiais do processo legislativo, interessa uma análise, ainda que breve, acerca da natureza da lei e seu papel nos estados modernos. Nesse sentido, Ferreira Filho (2002), em seu “Do Processo Legislativo”, oferece um importante estudo, onde mostra, numa primeira parte, como se sedimentou, historicamente, o conceito da lei como expressão da vontade geral.

Essa formulação é fruto do iluminismo, do racionalismo jurídico, das idéias de Hobbes, Locke, Montesquieu e Rousseau, entre outros, que contribuíram para a formulação conceitual do Estado moderno, engendrando a idéia do primado da lei como base do relacionamento institucional e social, o conceito da separação de poderes, como forma de racionalizar e controlar o exercício da potestade estatal, e a tese da representatividade como base de legitimação do poder, do respeito às liberdades individuais e da valorização do homem.

No bojo dessa formação clássica está o pensamento de que a democracia representativa, fundamentada num conjunto de normas jurídicas superiores – as constituições – possa produzir leis que expressem a vontade de todos – ou pelo menos das maiorias – obedecendo a procedimentos formais que, ao lado da legitimação conferida pelos mandatos eletivos dos encarregados da tarefa legislativa, possam garantir, com sua observância, essencialmente, a validade da identidade entre a lei – norma coercitiva, de caráter geral emanada do órgão competente – e a vontade da sociedade – expressa por meio de seus representantes.

Tal arcabouço teórico e conceitual propiciou o surgimento do que Ferreira Filho considera como o processo legislativo clássico, o qual, ocupado com os aspectos formais e racionais dos procedimentos de formação das leis, descansado na pressuposição de que, observados esses, garantida estaria a relação direta entre a norma elaborada e a vontade geral, pouco se ocupa com a questão do conteúdo da lei (FERREIRA FILHO, 2002).

Numa segunda parte de seu estudo, Ferreira Filho considera que “se a lei, ao triunfar o Constitucionalismo, se reputava expressão da vontade geral, expressão da comunhão de todos os homens na Razão, nos regimes pluralistas contemporâneo ela não é mais do que expressão de uma vontade política” (FERREIRA FILHO, 2002, pág. 79).

Incorporam-se aqui, à análise, os questionamentos que modernamente se fazem à própria idéia e expressão prática da representatividade política, considerando-se as

diversas condicionantes políticas, legais, sociais e econômicas que a influenciam, refletidas nos processos eleitorais, mais ou menos inclusivos, do ponto de vista do sufrágio, e também da inserção econômica e social de cada segmento da população.

Também se deve considerar que a clássica separação dos poderes, a despeito de inserta nos textos constitucionais vigentes, tem conhecido formulações várias nos diversos sistemas políticos, com uma tendência clara, em muitos, de uma concentração de poderes no ramo executivo, inclusive relacionados com a elaboração das leis.

Segundo Ferreira Filho, “a supremacia do Executivo-Governo nos Estados contemporâneos é fenômeno reconhecido pacificamente pela doutrina hodierna”, apontando várias causas para isso, entre as quais a decadência dos parlamentos, pela crise da concepção clássica de moderna democracia representativa, e as novas tarefas assumidas pelo Estado na promoção do bem-estar geral, com a conseqüente intervenção no domínio econômico, tarefas essas cominadas, principalmente ao Chefe de Governo, que dispõe de mais recursos materiais, e está apto à tomada de decisões mais rápidas (FERREIRA FILHO, 2002, pág. 124).

Tudo isso repercute no processo de formação das leis, com um aumento da área de atuação do Poder Executivo, seja no exercício do poder regulamentar (que é, em essência, legislativo), na possibilidade de participar diretamente do processo legislativo, com a capacidade de iniciativa e de veto, seja na influência sobre os parlamentares ou mesmo com a possibilidade de editar diretamente normas jurídicas, como os decretos executivos e, entre nós, as medidas provisórias.

Assim, embora formalmente o processo legislativo contemporâneo guarde semelhanças com o clássico, há que se considerar todo um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos que interferem no procedimento de formação das leis, agora entendidas não mais como expressão da vontade geral, mas como produto de uma série de ingerências próprias do exercício do poder político e, assim, identificada com uma corrente de pensamento vitoriosa ou prevalecente num determinado momento da vida de um país.

Atento a essa dimensão, Silva considera que por meio de sua função legislativa, compete ao Estado “tão-só revelar, em preceitos genéricos, as condutas normativas, já de si, jurídicas, por já serem substratos dos valores jurídicos. Sua interferência, como

órgão do Poder, tem apenas o sentido de precisar, para o futuro, tais condutas, conferindo-lhes predeterminação, unidade e certeza.”. (SILVA, 1964).

Percebe-se, nessa afirmação, a consciência de que o processo legislativo será, de alguma forma, o meio de positivação de valores, de prescrição de condutas e de definição de objetivos já existentes na sociedade os quais, em determinado momento político, ensejam a formação de uma composição de governo que lhes dê conseqüência.

Cabe, assim, neste passo, uma reflexão sobre o relacionamento entre o processo legislativo e o regime político, e uma de suas facetas mais relevantes para o presente estudo que é a da constitucionalização das regras de formação das leis.

Horta bem descreve a dinâmica do relacionamento entre processo legislativo e regime político com a seguinte exposição:

“O processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder. Daí sua mutabilidade no tempo e sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político. As relações entre o Executivo e o Legislativo podem ser substancialmente alteradas pelo número e a disciplina dos partidos políticos, com reflexos inevitáveis na fixação do processo legislativo correspondente. Assim, quando o Executivo e o Legislativo não passam de dois setores entregues à atividade de um só partido, ou de um partido majoritário e dominante, as relações de poder são relações de partido, e o processo legislativo exibirá alto índice de automatismo. As regras normativas do processo legislativo desempenharão, neste caso, uma função secundária, pois as relações políticas se encarregam de estabelecer adequado ajustamento entre vontade governamental e vontade legislativa. Mas, se as relações entre Executivo e Legislativo se ressentem da ausência de partido majoritário, por força de difusa concorrência partidária, as relações entre Executivo e Legislativo são movediças e muitas vezes críticas, e o processo legislativo se tornará polêmico e contraditório, reclamando desenvolvidas normas de composição de conflitos. Enquanto no primeiro caso, a lei exprime vontade homogênea, no segundo, ela é o resultado de vontade polêmica e heterogênea.”. (HORTA, 1995, pág. 529).

No caso brasileiro, nosso sistema eleitoral proporcional de lista aberta tem propiciado uma forte multiplicação de partidos políticos, fazendo com que a representação na Câmara dos Deputados seja fragmentária e de difícil composição de maioria. Assim, o Regimento Interno dessa Casa, por exemplo, assume, em muitos momentos, o papel de norma mediadora de conflitos, e, conquanto muito centralizador em termos de dar instrumentos efetivos para expressão da vontade da maioria, termina

por propiciar várias possibilidades de atuação das minorias, ao menos em termos de obstrução, sempre que não haja uma bancada amplamente majoritária.

Também é de Horta a observação no sentido da tendência histórica de serem constitucionalizadas as regras de processo legislativo. Cada vez mais, as constituições modernas incorporam normas tipicamente procedimentais de elaboração das leis, denotando, com isso, a noção de que tais institutos têm a ver com a relação entre os Poderes e com a representatividade política (HORTA, 1995).

No Brasil, as sucessivas Constituições cristalizaram institutos como a iniciativa legislativa do Presidente da República, o bicameralismo, com o caráter complexo da formação das leis, que devem ser votadas nas duas Casas, e o poder de veto do Chefe do Executivo.

No caso da de 1988, é notória a prolixidade com que os constituintes de 1988 trataram o tema, incorporando instrumentos das Constituições anteriores e aportando outros, como a delegação legislativa ao Presidente da República, a iniciativa legislativa das Assembléias estaduais para oferecerem propostas de emenda à Constituição, a iniciativa popular, a aprovação de leis pelas Comissões, a solicitação de urgência pelo Presidente da República, adoção de Medidas Provisórias, entre outros (HORTA, 1995).

Tipos normativos

O artigo 59 da Constituição Federal em vigor prescreve que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Essa relação, como observa SAMPAIO, “não abrange todos os atos materialmente legislativos, mas tão-só os que estão sujeitos, para sua formação, ao processo legislativo no sentido estrito” (SAMPAIO, 1996, pág. 65). Não constam dela atos também de natureza normativa, mas de caráter secundário ou interno, como os regimentos internos dos Tribunais e os Decretos do Poder Executivo.

Além disso, segundo o autor, não se deve pensar haver tantos graus hierárquicos entre as espécies normativas quanto pode sugerir seu número. Com efeito, devem-se identificar apenas três níveis na pirâmide do ordenamento jurídico. No primeiro, está a Constituição Federal, no segundo, as leis complementares e, em terceiro os demais tipos legislativos que correspondem ao patamar comum da lei ordinária (SAMPAIO, 1996). Há, no entanto, quem argumente não haver, propriamente, relação de hierarquia entre a lei complementar e a ordinária, senão uma especificação de matérias distintas a serem tratadas por um documento ou por outros (MORAES, 2001, pág. 533).

A cada tipo normativo mencionado corresponderá, na dinâmica do processo legislativo, uma proposição legislativa e um procedimento legislativo próprios, que são os instrumentos e os passos a serem adotados na feitura da espécie legal considerada.

Desse modo, as Emendas à Constituição são elaboradas mediante a apresentação de uma Proposta de Emenda à Constituição a uma das Casas do Congresso Nacional. Para sua tramitação e apreciação, normas especiais são previstas no artigo 60 da Constituição Federal, caracterizando, no direito pátrio, a rigidez constitucional, pela marcante maior dificuldade para sua feitura.

As leis complementares destinam-se a regular matérias especificamente apontadas na Constituição como objeto de lei complementar, sendo elaboradas mediante apresentação do respectivo projeto, que tramitará segundo as normas gerais do processo legislativo, salvo quanto ao quorum para sua aprovação, que deverá ser o da maioria absoluta (artigo 69 da Constituição Federal). O Regimento Interno da Câmara dos Deputados aporta mais uma distinção de procedimento para os projetos de lei complementar em relação aos de lei ordinária estipulando, para os primeiros, a necessidade de dois turnos de discussão e votação (artigo 148).

As leis ordinárias destinam-se exercício da competência legislativa geral da União, descrita nos artigos 22, 24 e 48 da Constituição Federal, com sanção do Presidente da República. Sua elaboração se dá pela apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal, consoante as regras de iniciativa previstas no artigo 61 da Constituição Federal. São apreciados, em cada Casa e em cada Comissão, por maioria de votos, presente a maioria dos membros dos membros (artigo 47 da Constituição Federal).

As leis delegadas são leis materialmente ordinárias, elaboradas, no entanto, por procedimento legislativo específico, qual seja, o da delegação legislativa ao Presidente da República, na forma e condições previstas no artigo 68 da Constituição Federal. Note-se, nesse dispositivo, o elenco de matérias insuscetíveis de delegação.

As medidas provisórias, como observa Silva, entram de maneira espúria nessa relação, uma vez que não são elaboradas mediante processo legislativo, mas adotadas pessoalmente pelo Presidente da República, com força de lei e, uma vez publicadas, submetidas ao exame do Congresso Nacional, que poderá ou não convertê-las em lei (SILVA, 2004).

Assim, as medidas provisórias têm uma dupla existência desde sua edição: são normas jurídicas em vigor, provisórias, com força de lei e são, ao mesmo tempo, matéria sujeita à apreciação do Congresso Nacional, em tramitação em suas Casas. Desse seu caráter dual, resulta grande parte das dificuldades verificadas em sua tramitação legislativa assim como em seus efeitos para a sociedade.

Os decretos legislativos destinam-se a regular as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, para as quais não se exige sanção do Presidente da República, a exemplo das previstas no artigo 49 da Constituição Federal.

Os projetos de decreto legislativo são de iniciativa parlamentar, por vezes provocada por ato do Presidente da República, como ocorre quando este submete ao Congresso acordo ou ato internacional que careça de aprovação legislativa ou ainda quando solicita ao Poder Legislativo qualquer outra autorização constitucionalmente necessária, como nos casos previstos nos incisos III, XVI e XVII, do artigo 49 da Constituição Federal.

Subordinam-se, os projetos de decreto legislativo, às regras gerais do processo legislativo, exceto quanto à promulgação, que é feita pelo Presidente do Senado Federal, sem necessidade de anuência do Chefe do Poder Executivo.

As resoluções destinam-se a tratar matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, de âmbito interno, a exemplo do Regimento Comum do Congresso e das normas administrativas que regulam seus serviços, e matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As resoluções podem ter caráter normativo, como os regimentos das Casas do Congresso, ou configurarem normas de efeito concreto, a exemplo dos casos de aplicação de pena de perda de mandato (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 109, inciso III).

Finalmente, uma palavra sobre a regulamentação das leis. Consoante disposto no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal, é de competência privativa do Presidente da República regulamentar as leis, com isso significando a expedição das normas específicas necessárias à sua fiel aplicação.

Por sua natureza acessória e decorrente, não pode o regulamento criar, modificar ou extinguir direito, ou seja, ter eficácia e autonomia de lei, exceto nos casos pontuados na Constituição (artigo 84, inciso VI).

Como salvaguarda da prerrogativa legislativa do Congresso Nacional, a Constituição de 1988 conferiu-lhe o poder de, mediante decreto legislativo, sustar ato normativo do Presidente da República que exceda o poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa (artigo 49, inciso V). Tal instrumento, conquanto ainda não utilizado, constitui-se em mais um mecanismo de controle recíproco entre os Poderes, no caso destinado a coibir eventuais excessos do Presidente da República em termos de elaboração legislativa.

Classificação do Processo Legislativo

Nesse contexto, interessa considerar a classificação do processo legislativo do ponto de vista da natureza da organização política da sociedade ou da índole mais ou menos representativa do órgão ou autoridade responsável pela edição das leis.

Sampaio, seguindo uma formulação tradicional, distingue, sob esse aspecto, quatro tipos de processo legislativo, o autocrático, o direto, o indireto ou representativo e o semidireto, ressaltando não se tratarem de estágios de uma evolução histórica, mas de tipos puros. Além disso, segundo ele, podem se verificar, nas formas representativas de governo, períodos mais ou menos longos de convívio com legislações autocráticas e coexistirem vários tipos de processo legislativo (SAMPAIO, 1996),

Alexandre Moraes, recorrendo à mesma classificação, assim os identifica:

“O processo legislativo autocrático caracteriza-se por ser expressão do próprio governante, que fundamenta em si mesmo a competência para editar leis [...] considera-se processo legislativo direto aquele discutido e votado pelo próprio povo [...] o processo legislativo semidireto consubstanciava-se em um procedimento complexo, pois a elaboração legislativa necessitava da concordância da vontade do órgão representativo com a vontade do eleitorado, através de *referendum* popular [...] o processo legislativo indireto ou representativo, adotado no Brasil e na maioria dos países, pelo qual o mandante (povo) escolhe mandatários (parlamentares), que receberão, de forma autônoma poderes para decidir sobre os assuntos de sua competência constitucional.” (MORAES, 2001, pág. 512).

Em verdade, a Constituição brasileira de 1988 procurou, a par de alinhar-se, indubitavelmente, com a concepção comum de processo legislativo representativo, inserir elementos de participação direta da sociedade, prevendo os institutos do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular de leis (Constituição Federal, art. 14). Por outro lado, ela consagrou um mecanismo de índole claramente autocrática, as medidas provisórias.

Além disso, a atual Constituição ampliou as possibilidades de participação e intervenção do Presidente da República no processo legislativo, cominando-lhe, além da iniciativa legislativa geral, compartilhada com os membros do Congresso, um campo não irrelevante de iniciativa legislativa privativa (artigo 61), a possibilidade de solicitar urgência para tramitação de seus projetos (artigo 64, §1º), ademais do tradicional poder de veto (artigo 66).

Desse modo, a análise do processo legislativo vigente no Brasil do ponto de vista do seu caráter político representativo poderá bem servir como exemplo da convivência e superposição desses tipos conceituais puros.

Outra classificação possível do processo legislativo é aquela elaborada a partir da consideração da seqüência de suas fases procedimentais, espelhada na tipificação comum do direito processual, que reconhece um procedimento legislativo ordinário, destinado à elaboração das leis em geral, vários procedimentos sumários, marcados pela celeridade, menor formalização e supressão de etapas, e os procedimentos especiais, previstos para a elaboração de tipos normativos específicos, como as emendas à Constituição, as leis delegadas e as leis orçamentárias (MORAES, 2001).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados estipula três regimes de tramitação, o ordinário, o em prioridade e o urgente, aplicando-os as proposições consoante critérios de importância das matérias, autoria e necessidade de aplicação em determinada época.

Além disso, identifica algumas proposições como matérias sujeitas a normas especiais, conferindo-lhes regimes diferenciados de tramitação, a exemplo das Propostas de Emenda à Constituição, das Medidas Provisórias, Projetos de Código, entre outros. Algumas dessas especificidades decorrem de normas constitucionais, como nos dois primeiros exemplos, outras em razão da complexidade do tema.

Princípios do Processo Legislativo

Importa reconhecer no processo legislativo, como, de resto, na moderna interpretação do direito em geral, sobrelevando-se às regras procedimentais positivadas, os princípios que informam as normas e os atos jurídicos, no caso os relativos à elaboração das leis.

De Silva colhemos a enunciação de cinco princípios do processo legislativo, importantes instrumentos de compreensão e interpretação de suas regras. São eles os princípios da publicidade, da oralidade, da separação da discussão e votação, da unidade da legislatura e o do exame prévio por comissões parlamentares (SILVA, 1964).

Pelo princípio da **publicidade**, compreendemos que os atos do processo legislativo, por sua característica de exercício de mandato popular, são, via de regra, públicos.

São públicos pela possibilidade de acesso dos cidadãos às sessões do Plenário quando são discutidos e votados os projetos, são públicos pela divulgação desses atos por meios institucionais, como o Diário da Câmara dos Deputados, pela elaboração e publicação de atas de sessões e reuniões e, mais recentemente, são públicos até mesmo pela transmissão de sessões pela imprensa e por canais oficiais de radiodifusão.

Mesmo no âmbito das Comissões, colegiados tradicionalmente menos expostos, a publicidade tem se tornado regra, em face da crescente importância de seus trabalhos para a Casa e para a sociedade. Assim, são públicas suas reuniões, divulgam-se suas atas, transmitem-se seus debates pelos meios de comunicação etc.

O Regimento Interno da Câmara preconiza, além da publicidade das sessões, a publicidade das votações, prevendo pouquíssimos e raros casos de votação secreta.

O princípio da **oralidade** está presente nas regras referentes à participação nas sessões por intervenções de viva voz, seja para oferecer pareceres às proposições, para discutir as matérias, formular questões de ordem ou fazer pronunciamentos sobre matérias diversas.

Toda a dinâmica dos trabalhos em sessão plenária e nas reuniões das comissões é caracterizada pela oralidade, prevendo, o regimento, tempo e o modo de os Deputados intervirem no seu andamento para praticarem os diversos atos parlamentares.

De tal modo esse princípio é consagrado na Câmara dos Deputados que importantes atos procedimentais devem ser praticados oralmente, em sessão, a exemplo do levantamento de questões de ordem e de vários requerimentos atinentes ao

andamento dos trabalhos (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigos 95 e 114).

Até mesmo a votação nominal poderá ser feita por chamada dos Deputados, que deverão manifestar, nesse caso, seus votos de viva voz (artigo 187, § 4º, do Regimento Interno).

O **princípio da separação da discussão e votação** postula que a votação só deve ocorrer uma vez encerrada a discussão. Sua finalidade é evitar que, ao momento da deliberação, seja reaberto o debate sobre a matéria. Há, inclusive, parlamentos nos quais toda a discussão se dá nas Comissões, ficando para o Plenário apenas a votação.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados acolhe esse princípio, estabelecendo, como regra geral, o encerramento da discussão antecedendo o início da votação.

Não excepciona esse princípio o procedimento de encaminhamento da votação, pois esse não implica reabertura do debate quanto ao mérito da proposição, mas tão somente o ordenamento da fase de votação, que pode consistir no exame em separado de várias partes do projeto, de emendas ou de destaques. Nota-se, mesmo, uma tendência a se transferir a maior parte da discussão para as comissões, haja vista a histórica diminuição do tempo destinado aos debates nas sessões plenárias da Casa.

O princípio da **unidade da legislatura** pressupõe que cada representação eleita para determinado período de mandato legislativo é independente da anterior, constituindo nova Mesa para condução dos trabalhos, organizando as comissões e considerando encerrados os trabalhos pendentes da representação anterior.

Esse princípio não é totalmente acolhido no ordenamento interno da Câmara dos Deputados, uma vez que nem todas as proposições da legislatura anterior são arquivadas ao início da nova, sobrevivendo aquelas de iniciativa de outro Poder, bem como as que já tenham pareceres favoráveis das comissões (Regimento Interno, artigo 105).

Essa exceção tem produzido, na Câmara dos Deputados, uma massa de proposições antigas que não logram serem apreciadas, até porque defasadas, muitas delas, e não podem ser arquivadas pelo transcurso das sucessivas legislaturas.

Assim, as novas legislaturas herdam matérias propostas e não apreciadas por congressos passados, às quais embaraçam a apreciação das proposições mais recentes, principalmente em razão da regra regimental da tramitação conjunta, a qual determina a apensação dos projetos recém apresentados àqueles já em andamento que tratem matérias análogas ou conexas (Regimento Interno, artigos 139 e 142).

Muito importante é o **princípio do exame prévio por comissão** das matérias sujeitas à apreciação da Casa Legislativa. Há mais de século os parlamentos se organizam em colegiados internos destinados ao estudo das matérias submetidas ao seu exame, com vistas à maior agilidade e especialização dos trabalhos.

No caso brasileiro, a vigente Carta Magna não apenas deu foro constitucional ao sistema de Comissões, como determinou sua criação para oferecerem pareceres em matérias especiais, como as Medidas Provisórias e as leis orçamentárias. (artigos 62, § 9º e 166, §1º, da Constituição Federal).

Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, salvo em casos como o da não observância de prazos na tramitação de matérias em regime de urgência, via de regra, as proposições legislativas são examinadas no âmbito de comissões antes de serem apreciadas pelo Plenário ou mesmo quando dispensado este exame, na hipótese do exercício do “poder conclusivo” ou “competência plena”, que será objeto de exame em seção própria, mais adiante.

Fases do Processo Legislativo Ordinário

Considerando-se o processo legislativo ordinário, assim entendido aquele previsto para a tramitação das leis comuns, pode-se, em linhas gerais, dividi-lo em três grandes fases: a introdutória, a constitutiva e a complementar.

Fase inicial ou introdutória.

A **fase inicial ou introdutória** compreende as regras sobre iniciativa, apresentação e definição do rito de tramitação da proposição e os incidentes preliminares que podem surgir, como, por exemplo, a recusa de tramitação por vício de constitucionalidade ou de forma.

Usaremos o termo *proposição* no sentido que lhe dão os regimentos internos das Casas do Congresso, qual seja, o de designar qualquer matéria legislativa sujeita à apreciação das Comissões ou dos Plenários.

Os *projetos* constituem a principal espécie de proposição, pois, nas subespécies de projetos de lei, complementar ou ordinária, de decreto legislativo ou de resolução, são os principais instrumentos de exercício da atividade de elaboração das leis no Parlamento, ao lado das propostas de emenda à Constituição (vide os artigos 100 e 108 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Em razão de serem os substratos mais comuns e freqüentes do processo legislativo, a tramitação dos projetos de lei é descrita com mais minudência e considerada regra geral para todas as proposições, salvo disposições especiais especificamente previstas para algumas delas.

A **iniciativa**, como destaca Ferreira Filho (2002, pág. 206), “não é propriamente uma fase do processo legislativo, mas sim o ato que o desencadeia. Em verdade, juridicamente, a iniciativa é o ato por que se propõe a criação de direito novo.”.

Compreende-se, pois, como iniciativa legislativa a prerrogativa conferida pela Constituição Federal a determinadas autoridades ou instituições de apresentar proposições legislativas ao órgão encarregado da elaboração das leis.

Que as leis possam ser propostas por pessoas ou órgãos não pertencentes ao Poder Legislativo representa uma atenuação do princípio de separação de poderes, no que concerne a outras autoridades ou instituições públicas, e, quanto à iniciativa

popular, uma tentativa de atenuar a distância entre representantes e representados, constituindo-se num instrumento de democracia direta (Constituição Federal, art. 14).

Em nosso sistema constitucional (artigo 61 da Constituição Federal), detêm iniciativa legislativa geral os membros e comissões do Congresso Nacional, ou de suas Casas, o Presidente da República e os cidadãos. Os tribunais superiores, os tribunais de justiça e o Procurador-Geral da República têm iniciativa legislativa específica para matérias concernentes aos respectivos órgãos e serviços. Há, ainda, um campo de iniciativa legislativa dita privativa, reconhecida ao Presidente da República, para matérias concernentes a orçamento e à administração pública em geral, e também aos órgãos do poder judiciário. Esse sistema, previsto na Constituição Federal é reproduzido nos Estados e Distrito Federal.

Regulamentando a norma constitucional, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe, em seu artigo 109, §1º, que a iniciativa dos projetos na Casa é reconhecida aos Deputados, individual ou coletivamente, às Comissões e à Mesa, ao Senado Federal, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos.

Casos especiais de iniciativa legislativa reconhecidos perante a Câmara dos Deputados por interpretação dos dispositivos constitucionais pertinentes são o do Tribunal de Contas da União, que exerce prerrogativas de Tribunal Superior, e o do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, uma vez que sua organização deve ser matéria de lei federal.

A iniciativa legislativa dos cidadãos, ou popular, não logrou, até o momento, uma regulamentação que a facilite a verificação dos requisitos exigidos constitucionalmente – subscrição por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (artigo 61, §2º, da Constituição Federal) - mormente no que diz respeito ao aferimento da autenticidade das assinaturas e da condição de cidadãos dos signatários.

Ainda na fase inicial localizamos as regras sobre **apresentação das proposições**. Em termos gerais, os membros e comissões da Câmara e do Senado apresentam seus projetos perante as respectivas Casas, nos termos de seus regimentos internos.

As matérias de iniciativa de outros poderes ou de cidadãos devem, nos termos constitucionais, iniciar sua tramitação pela Câmara dos Deputados (Constituição Federal, art. 64).

Os regimentos internos das Casas legislativas, por sua vez, estabelecem normas de **recebimento e processabilidade** das proposições apresentadas, verificando-se sua adequação formal e constitucional antes de se iniciar sua tramitação.

Assim, após a apresentação, o projeto é objeto de um primeiro despacho por parte do Presidente da Câmara iniciadora, no qual determina-se, além das formalidades de leitura e publicação, o rito regimental aplicável àquela espécie normativa.

Alguns instrumentos procedimentais previstos nessa subfase do processo são de interesse para o presente trabalho, tendo em vista que dão certo grau de discricionariedade ao Presidente da Casa para condicionar o funcionamento e poderes das Comissões sobre um projeto específico.

Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (artigos 137 a 139), as proposições recebidas pela Mesa são, ademais das providências formais de numeração e publicação, examinadas pelo Presidente da Casa para fins de distribuição às Comissões competentes.

Nesse passo, poderá o Presidente negar tramitação, devolvendo-a ao respectivo autor, à proposição que não estiver devidamente formalizada e em termos ou versar matéria alheia à competência da Câmara, evidentemente inconstitucional ou anti-regimental.

Quanto à primeira hipótese, trata-se de verificar a observância das formalidades regimentais e as normas de elaboração legislativa, tais como assinatura, redação articulada, autoria coletiva, quando for o caso, tempestividade etc.

O segundo conjunto de fatores de avaliação, por outro lado, dão ao Presidente da Câmara um certo grau de discricionariedade na interpretação das normas constitucionais e regimentais aplicáveis à processabilidade das proposições legislativas. Assim, por exemplo, pode ele negar tramitação a um projeto de lei que fira a reserva constitucional de iniciativa legislativa do Presidente da República ou que verse matéria de competência legiferante dos Estados ou Municípios. Dessa decisão caberá recurso do Autor ao Plenário da Casa, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania.

Trata-se, este último, de interessante exemplo de mecanismo de controle prévio de constitucionalidade.

Caso não encontre óbice à tramitação do projeto, o Presidente da Câmara o despacha ao exame das Comissões, atendendo a alguns critérios (artigo 139 do Regimento Interno).

O projeto será encaminhado às Comissões permanentes competentes para examinar o seu mérito, isto é, a conveniência de sua aprovação, com ou sem alterações, consoante as áreas temáticas de cada uma delas previstas no Regimento, podendo ser apreciado por até no máximo três. Caso seu conteúdo abranja a competência de mais de três Comissões deverá ser criada uma Comissão Especial para seu exame.

Além das Comissões permanentes incumbidas do exame de mérito da proposição, deverá se pronunciar a Comissão de Finanças e Tributação, sempre que a matéria requerer exame de adequação financeira ou orçamentária.

Finalmente, todas as proposições devem ser encaminhadas, por último, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para exame de sua constitucionalidade e juridicidade.

Quando uma proposição se insere na competência de mérito de mais de três Comissões Permanentes, é criada uma Comissão Especial, que as substitui, e também procede aos exames de adequação financeira e orçamentária e de constitucionalidade e juridicidade.

As Comissões pronunciam-se na ordem do despacho do Presidente, sendo a matéria encaminhada de cada uma à seguinte e, afinal, de volta à Mesa com os pareceres e eventuais emendas, que podem consistir em alterações parciais ou globais, caso em que são chamadas de substitutivos.

Ao despachar uma proposição às Comissões, o Presidente indica o regime com que deva tramitar, se ordinário, em prioridade ou urgência, e, também, se as Comissões atuarão com poder conclusivo ou não, interpretando as normas regimentais pertinentes, as quais serão examinadas com detalhes mais adiante.

Outro incidente regimental importante nessa fase é a chamada tramitação conjunta, que pode ser promovida pelo Presidente, de ofício, ou mediante requerimento de qualquer Deputado ou Comissão. Por esse instituto, estando em tramitação projeto de mesma espécie que trate matéria análoga ou conexa à da proposição apresentada, poderá ser esta apensada àquela, para que tramitem juntas até sua apreciação final.

Caso o Presidente não promova de ofício a apensação, poderá qualquer Deputado ou Comissão requerê-la em relação a proposições em trâmite que versem

temas idênticos ou correlatos (artigos 139 e 142 do Regimento Interno da Câmara do Deputados).

Ocorrendo a apensação para tramitação conjunta, a proposição mais recente deve ser anexada à mais antiga, exceto no caso de projeto do Senado Federal, que deverá sempre ter precedência. Nesses casos, prevalecerá o regime de tramitação mais privilegiado dentre os verificados nas matérias apensadas e a competência do Plenário, caso qualquer das proposições escape ao poder conclusivo das Comissões.

Finalmente, destaque-se que é possível, regimentalmente, promover modificação no despacho inicial de tramitação do Presidente da Câmara para incluir ou excluir Comissão incumbida de examinar a matéria, mediante a argüição de conflito de competência. Nesse caso, cabe ao Presidente dirimir o conflito, deferindo ou não a inclusão ou exclusão de Comissão, com recurso ao Plenário. A mesma regra se aplica ao caso de uma Comissão indicada para examinar a matéria considerar-se incompetente para tal. (artigo 141 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Fase constitutiva.

A **fase constitutiva** compreende a apreciação do projeto de lei pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, no caso da legislação federal, e sua submissão, uma vez aprovado pelo Congresso Nacional, ao Presidente da República, para o exercício de sua faculdade de sanção ou veto. Havendo veto, a fase constitutiva só se completará com a manifestação do Congresso Nacional sobre a negativa de sanção. Consagra, assim, a Constituição vigente (artigos 65 e 66) um procedimento complexo para a formação das leis, conferindo competência legislativa idêntica às duas Casas do Legislativo e, ainda, chamando a participação do Presidente da República.

No âmbito de cada Casa, a fase constitutiva, em geral, desdobra-se em duas etapas: a apreciação da matéria pelas comissões e a apreciação pelo Plenário.

A estruturação dos parlamentos em um sistema de comissões internas é tão antiga quanto sua história, dada sua característica de poder colegiado. Ferreira Filho (2002) destaca que, nos Estados modernos, a atuação das comissões ganha especial destaque, tendo em vista a necessidade de os órgãos legislativos serem demandados a darem respostas mais rápidas e técnicas às necessidades que o Estado - Providência suscita.

Segundo ele, “por esse sistema, cada parlamentar se especializaria numa determinada matéria, ou nalgumas, conforme a comissão ou comissões a que pertencesse, e dessas comissões sairiam pareceres técnicos em que os leigos, os demais parlamentares, apoiariam seus votos.” (FERREIRA FILHO, 2002, pág. 133).

Forte em alguns parlamentos, como o norte-americano, o italiano e o francês, o sistema de comissões no Congresso Nacional brasileiro tem sido objeto de estudos críticos que destacam sua fragilidade em face do Executivo e de suas próprias contradições internas.

Com respeito à preponderância do Poder Executivo na função legislativa e sua influência no funcionamento das comissões parlamentares, merece consideração o estudo de Carlos Pereira e Bernardo Mueller (2002), onde, analisando dados de 1985 a 1998, sugere-se haver uma baixa produção legislativa efetuada no âmbito dos colegiados internos da Câmara dos Deputados, considerando-se a forma como tramitaram as leis aprovadas pelo Congresso.

Vários fatores endógenos são, em geral, apontados como tendentes a enfraquecer o sistema de comissões na Câmara do Deputados, entre os quais mecanismos regimentais, como a concessão de regime de urgência para proposições, a falta de regulamentação de procedimentos, a falta de recursos humanos e materiais e a imposição de prazos não factíveis para os seus trabalhos.

Apesar de tudo isso, as Comissões desempenham papel destacado no processo legislativo vigente, mormente pelo fato de a Constituição Federal ter a elas dedicado vários dispositivos, conferindo-lhes prerrogativas e atribuições. Dentre essas, merece relevo, no escopo deste trabalho, a faculdade inserta no inciso I, do §2º, do art. 58, pela qual se lhes possibilita “discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo de houver recurso de um décimo dos membros da Casa”.

Esse procedimento, encontrável em outros parlamentos, como o italiano, paradigma para nosso sistema, e o espanhol, é considerado por parte da doutrina como uma hipótese de delegação legislativa interna (SAMPAIO, 1996). Sua índole é a de possibilitar a especialização do trabalho parlamentar e de agilizar os procedimentos legislativos sobre questões de marcado interesse social.

Mais do que o Plenário, as comissões ensejam a participação da sociedade nos debates parlamentares, pela maior acessibilidade de seus membros, por sua especialização e contato com segmentos da sociedade interessados nas matérias de que

tratam e também por procedimentos que lhes são próprios, como a promoção de audiências públicas, convite de autoridades e cidadãos para contribuírem com a análise das proposições, realização de debates etc.

Em geral, é na etapa de apreciação pelas Comissões que as proposições são alteradas, por meio das emendas, e negociadas politicamente. Do seu trabalho refluem para o Plenário, quando é o caso, as alternativas consideradas viáveis, fundamentadas em pareceres e estudos técnicos, assim como em considerações políticas. Por outro lado, as Comissões cumprem um papel de triagem, evitando o congestionamento do Plenário com matérias inviáveis ou ainda não suficientemente discutidas.

Caso o sistema não funcione com essa dinâmica, restará comprometida a eficiência da produção legislativa, tanto em termos de agilidade quanto em termos de qualidade do conteúdo normativo e social das normas aprovadas. É o que sugere, indicativamente, o estudo de Pereira e Mueller (2000).

O sistema de comissões nos parlamentos e o exercício de competência legislativa conclusiva ou plena pelas comissões serão objeto de análise nos tópicos seguintes, considerando-se aspectos teóricos, de direito comparado e de aplicação no Brasil.

Por ora, merecem destaque alguns aspectos gerais do procedimento regimental aplicável à apreciação de projetos de lei pelas Comissões na Câmara dos Deputados.

No âmbito de cada Comissão competente para apreciação de uma proposição, é designado um de seus membros para, na qualidade de Relator, oferecer sobre ela um parecer (art. 56 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados). Essa manifestação se compõe de um relatório, onde se descreve o teor da matéria e sua situação de tramitação, e do voto do Relator, onde este expõe sua opinião sobre a conveniência da aprovação ou rejeição da matéria ou da necessidade de oferecer-lhe emendas ou substitutivos. O Regimento Interno não distingue, formalmente, o parecer a ser oferecido a projeto sujeito a poder conclusivo ou de competência do Plenário (artigo 129).

Da mesma forma, é previsto um mesmo procedimento de discussão e votação de parecer tanto para o caso dos conclusivos quanto para os de Plenário (artigo 57 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

Tal unicidade de regras tem-se revelado inconveniente por limitar as Comissões quando atuam com competência plena no que diz respeito à utilização dos mesmos

mecanismos de apreciação previstos para o Plenário, a exemplo dos destaques e da votação parcelada.

Sobre a omissão do Regimento Interno em regulamentar o exercício do poder conclusivo pelas Comissões, observa Luciana Pacheco que

“cuidou-se de definir em que casos poderiam os órgãos técnicos deliberar com efeitos decisivos, mas não se reservou espaço normativo algum para o exercício propriamente dito dessa competência pelas comissões. Preguiçoso, o Regimento previu, apenas, a aplicação “no que couber”, das disposições previstas para as matérias dependentes de apreciação do Plenário à tramitação dos projetos de lei submetidos à deliberação conclusiva das comissões (PACHCO, 2002, pág. 50-51).

A principal diferença de procedimento, na apreciação, pelas Comissões, entre os projetos sujeitos a competência conclusiva e os de Plenário é quanto às possibilidades de oferecimento de emendas (artigos 119 e 120 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

No processo legislativo, as emendas são consideradas *proposições acessórias* por meios das quais os membros do Congresso Nacional e suas Comissões introduzem modificações no texto legislativo originalmente oferecido ao seu exame.

O exercício dessa competência deve observar as restrições constitucionais de não se aumentar a despesa prevista em projetos de iniciativa de outro Poder (artigo 63) e não deve configurar usurpação de iniciativa legislativa privativa originária, pela inserção, por via de emenda, em projeto em tramitação, de tema sujeito a essa reserva não constante da proposição inicial.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados classifica as emendas em supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas e aditivas.

As emendas substitutivas, quando modificam a proposição inicial formal ou substancialmente em seu conjunto, oferecendo uma nova redação integral ao texto, são chamadas de *Substitutivos*. Muitas vezes, o trabalho de negociação e elaboração legislativas se dá em torno da confecção, no Congresso Nacional, de uma nova versão do projeto originalmente apresentado a sua consideração.

Nos casos de **projetos sujeitos à apreciação do Plenário**, na etapa de sua apreciação pelas Comissões, as emendas apenas podem ser oferecidas pelo Relator e aprovadas pelo Colegiado. Caso o Relator não se disponha a oferecer emendas sugeridas pelos pares e a Comissão as queira aprovar, o procedimento regimental

consistirá na rejeição do parecer do Relator originário, com a conseqüente designação de um novo membro para substituí-lo na tarefa, a quem caberá consignar a vontade do Colegiado e apresentar as emendas pretendidas por meio da apresentação de um novo parecer – chamado “parecer vencedor”, que é aquele que espelha a vontade da Comissão.

Em se tratando de proposições sujeitas à competência do Pleno, novas emendas poderão ser apresentadas à matéria quando da sua discussão no Plenário da Casa, por qualquer Deputado ou com o apoio necessário, quando for o caso (artigo 120 e parágrafos, do Regimento Interno).

Em se tratando de **projeto sujeito à apreciação conclusiva**, será possível, em cada Comissão que deva apreciar a matéria, na seqüência do despacho, o oferecimento de emendas pelos Deputados em geral, mesmo não membros da Comissão, as quais serão consideradas pelo Relator em seu parecer. Caso o Relator opte pelo oferecimento de um Substitutivo, será possibilitado aos membros da Comissão apresentarem emendas ao novo texto proposto pelo Relator, que sobre elas se pronunciará em seu parecer definitivo, a ser submetido a discussão e votação no plenário da Comissão.

Essa distinção tem como finalidade permitir que os Deputados não membros das Comissões incumbidas do exame de determinada matéria sujeita ao poder conclusivo tenham oportunidade de participar do processo de sua apreciação, aportando suas sugestões na forma de emendas.

As comissões têm prazos a observarem na apreciação das matérias, previstos no artigo 52 do Regimento Interno, de acordo com o respectivo regime de tramitação, se ordinária, se em prioridade, se em urgência. Novamente, a falta de regras específicas para a tramitação dos projetos sujeitos a poder conclusivo implica imperfeição do procedimento regimental, uma vez que os prazos estipulados não levam em conta as peculiaridades da apreciação conclusiva, especialmente no que diz respeito à previsão do oferecimento de emendas por Deputados em geral no âmbito das Comissões (PACHECO, 2002).

De outra parte, a não observância dos prazos previstos não acarreta conseqüência imediata e automática para a tramitação, o que possibilita que matérias permaneçam em apreciação nas Comissões por tempo indeterminado, exercendo estas importante papel de triagem política das proposições e evitando o congestionamento do Plenário da Casa. É, todavia, possível, vencidos os prazos em qualquer Comissão, promover, por vida de requerimento ao Presidente da Câmara, o andamento do processo

para a Comissão seguinte ou ao Plenário, conforme o caso, sendo esta mais uma hipótese de perda do caráter conclusivo da tramitação, pois ficará a matéria pendente de parecer da Comissão em mora, que deverá ser oferecido quando de sua inclusão em Ordem do Dia no Plenário (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 52, §6º).

Finalizada a etapa de apreciação em Comissões, duas possibilidades de abrem, em termos de tramitação, na Câmara dos Deputados.

Em se tratando de **matéria sujeita à apreciação do Plenário**, será a proposição mandada a publicação, com os pareceres e emendas oferecidos pelas Comissões, e aguardará sua inclusão em Ordem do Dia (artigo 59 do Regimento Interno). Há, nesse, momento, outro funil na tramitação, uma vez que não apenas não se prevê a inclusão automática em Ordem do Dia de proposição apreciada pelas Comissões, como não se estabelece qualquer prazo para isso. A organização da pauta das Sessões do Plenário da Câmara é feita pelo Presidente da Câmara, ouvido o Colégio de Líderes, com elevado grau de discricionariedade política (artigo 86 do Regimento Interno). Apenas as matérias com prazo constitucional vencido, nomeadamente, as medidas provisórias e os projetos de lei com urgência solicitada pelo Presidente da República (artigos 62, §6º e 64, °1º da Constituição Federal) têm inclusão automática na Ordem do Dia.

Outra possibilidade regimental de incluir em Ordem do Dia do Plenário uma proposição sem observância dos trâmites descritos é mediante a apresentação de um requerimento de urgência para o qual, no entanto, são exigidas condições especiais de formulação, autoria e aprovação pelo Plenário (artigos 153 a 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, de tal forma que, também nesse caso, fica essa possibilidade sujeita a uma decisão preliminar).

Todas essas disposições apontam para a dificuldade de se incluir em Ordem do Dia do Plenário matéria que não conte com elevado grau de prioridade política, prioridade estabelecida, no mais das vezes, pela dinâmica de relacionamento entre Governo (Poder Executivo), Partidos Políticos e bancadas parlamentares, e materializada pela concessão de regime de urgência ou por acordo de Líderes para inclusão em pauta.

Já os **projetos sujeitos à apreciação conclusiva das Comissões**, uma vez obtidos todos os pareceres pertinentes, são encaminhados à Mesa para abertura do prazo para eventual interposição do recurso previsto no artigo 58, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, pela décima parte dos membros da Casa.

Ao regulamentar esse dispositivo da Lei Maior, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados incluiu, consoante se lê no §2º de seu artigo 132, uma instância decisória não prevista constitucionalmente, qual seja a da necessidade de provimento pelo Plenário do recurso subscrito por um décimo dos Deputados. Assim, embora apresentado o recurso na forma constitucional, a matéria só será apreciada pelo Plenário se este der, numa decisão prévia, provimento ao pedido de reexame. Esse dispositivo será oportunamente comentado no contexto da discussão sobre a natureza jurídica do poder conclusivo ou competência legislativa plena.

Não havendo recurso, ou não provido este, a proposição é encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para redação final e, após, à Mesa para confecção dos originais a serem encaminhados ao Senado Federal para revisão ou ao Presidente da República para sanção, conforme o caso.

Finalmente, a apreciação de proposições pelas Comissões na Câmara dos Deputados contempla, ainda, um caso particular de poder conclusivo, que é o caráter terminativo conferido ao pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no sentido da inconstitucionalidade ou injuridicidade da proposição, da Comissão de Finanças e Tributação, quando concluem pela inadequação financeira ou orçamentária da matéria ou da Comissão Especial em qualquer dessas hipóteses.

Nesses casos, as proposições, mesmo aquelas sujeitas à apreciação do Plenário, têm sua tramitação interrompida e ficam sujeitas a arquivamento, salvo interposição de recurso por um décimo dos membros da Casa, provido pelo Plenário (Artigos 54 e 144 do Regimento Interno). Havendo recurso provido, a matéria será incluída em Ordem do Dia da Câmara para apreciação preliminar, ocasião em que o Plenário decidirá somente quanto aos aspectos impugnados.

Essas disposições regimentais visam evitar que prossigam tramitando projetos que contenham tão graves defeitos que impeçam a efetividade jurídica das normas que pretendem fazer vigorar, quer por violarem a Constituição, quer por criarem despesa ou previrem renúncia de receita incompatíveis com as lei orçamentárias.

Também nesses casos vemos o exercício do poder de apreciação conclusiva por parte de Comissões da Câmara dos Deputados.

Um último incidente regimental verificável durante a apreciação de matéria pelas Comissões capaz de interferir na tramitação das proposições é a chamada declaração de prejudicialidade. Consoante o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 164, o Presidente da Câmara dos Deputados ou de Comissão pode

declarar prejudicada matéria pendente de deliberação pelo respectivo colegiado por haver esta perdido a oportunidade ou em razão de decisão anterior do órgão. Não havendo recurso contra tal declaração, a proposição será arquivada. A índole dessa disposição regimental é impedir que siga tramitando proposição que tenha sido já superada em seu conteúdo, quer por fatos, quer pela edição de norma jurídica sobre o assunto, ou ainda que a Comissão ou o Plenário delibere sucessivamente sobre o mesmo tema. Visa, assim, a racionalidade e economia processual. No entanto, é indisfarçável o grau de subjetividade que essa análise pode conter, especialmente em se tratando de considerar determinada matéria já prejulgada pela Comissão ou pelo Plenário.

Os trabalhos de Plenário completam a fase constitutiva do processo legislativo no âmbito de cada Casa. Os procedimentos previstos nos regimentos são de considerável complexidade, quanto aos mecanismos de apreciação.

Via de regra, as proposições podem sofrer alterações durante a discussão em Plenário, o que acarretará seu retorno às comissões para apreciação das emendas porventura apresentadas. Também são admissíveis mecanismos de votação, como os destaques e a votação parcelada, que permitem pontuar os aspectos polêmicos e gerenciar o processo de superação dos dissensos.

Na Câmara dos Deputados, são matérias legislativas de competência do Plenário da Casa as Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar, os Projetos de Decreto Legislativo, os Projetos de Resolução e os Projetos de Lei nos casos previstos no artigo 24, inciso II, do Regimento Interno. Além dessas proposições, desde o advento da Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, também as Medidas Provisórias são apreciadas em Plenário.

Em consonância com o princípio da separação da discussão da votação, os turnos de apreciação das matérias no Plenário iniciam-se pela discussão, que é a fase destinada ao debate sobre a proposição.

Durante a discussão, via de regra, poderão ser oferecidas emendas à proposição, com o apoio prescrito, se for o caso (artigo 120 do Regimento Interno). Encerrada a discussão com emendas, são essas encaminhadas às Comissões pertinentes para que sobre elas se pronunciem (artigo 179), retornando, após oferecidos os pareceres, a matéria, à Ordem do Dia do Plenário para votação.

Encerrada a discussão sem emendas, passa-se de imediato à votação da matéria, havendo quorum necessário para deliberação, em regra, a presença da maioria absoluta dos membros da Casa.

As proposições são submetidas, em princípio, a turno único de discussão e votação, sendo sujeitas a dois turnos apenas as Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar e os Projetos de Resolução de reforma do Regimento Interno (artigo 148 do Regimento Interno).

A votação das matérias é, em geral, pública, por processo simbólico, pelo qual, presente a maioria absoluta dos membros da Casa no Plenário, verificada pelo sistema eletrônico, manifestam-se os Deputados a favor ou contra a matéria permanecendo sentados ou levantando-se, respectivamente.

A votação nominal, no entanto, será procedida nos casos de matérias sujeitas a quorum especial, como as propostas de Emenda à Constituição e os projetos de lei complementar, ou ocorrendo pedido de verificação de uma votação simbólica. As votações nominais são feitas pelo sistema eletrônico ou por chamada (artigos 184 a 187 do Regimento Interno).

A votação de proposição em Plenário admite vários mecanismos regimentais de parcelamento, agrupamento, inversão de ordem e ordenação dos dispositivos a serem apreciados.

Como regra, vota-se a proposição em seu conjunto, salvo requerimento de votação parcelada ou requerimentos de destaques. As emendas são votadas antes da matéria principal, agrupadas de acordo com o sentido dos pareceres das Comissões, ressalvadas as emendas destacadas, as emendas com pareceres divergentes e as emendas com subemendas (artigo 189 do Regimento Interno).

Antes da votação da matéria e de cada um de seus desdobramentos, admite-se o uso da palavra para o encaminhamento da votação, que consiste em falas breves destinadas a orientarem o Plenário acerca do ponto específico que estará sendo submetido a votos.

Encerrada a votação de uma proposição, se for aprovada, será encaminhada, em regra à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para elaboração da redação final, que também deverá ser apreciada pelo Plenário. Aprovada a redação final, a matéria retorna à Mesa para feitura dos autógrafos a serem encaminhados à revisão ou à sanção, conforme o caso.

Consoante nosso sistema bicameral, a “aprovação de um projeto de lei se dá pela conjugação da vontade das duas Casas Legislativas” (BASTOS, 2002).

Assim, aprovado um projeto de lei numa das Casas do Congresso Nacional é ele enviado à outra para revisão em turno único de discussão e votação. A Casa revisora

poderá aprovar o projeto e enviá-lo, conseqüentemente à sanção; rejeitá-lo, enviando-o ao arquivo ou emendá-lo, caso em que o devolverá à Casa iniciadora para que aprecie as emendas, podendo aceitá-las ou rejeitá-las. Pelo menos é esse o entendimento que dão os regimentos do Congresso à lacônica expressão do dispositivo inserto no parágrafo único do artigo 65 da Constituição Federal: “Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”.

Dessa forma, as Emendas do Senado Federal a Projetos de Lei aprovados pela Câmara dos Deputados tramitam segundo os mesmos procedimentos observados para a matéria inicial, com pareceres das Comissões, conclusivos ou não, e eventual apreciação pelo Plenário.

Segundo Ferreira Filho (2002, pág. 213), “completa a fase constitutiva do processo legislativo a apreciação pelo Executivo do texto aprovado pelo Congresso [...] Essa apreciação pode resultar no assentimento – a sanção – ou na recusa – o veto.”.

A sanção representa a confluência de vontades entre o Legislativo e o Chefe do Poder Executivo, necessária, no nosso sistema, para que um projeto (uma proposição legislativa) se torne lei.

A discordância total ou parcial do Presidente da República ensejará o veto, que pode ter como motivação a alegação de inconstitucionalidade do projeto ou de contrariedade ao interesse público.

Caso decida vetar o projeto, total ou parcialmente, deverá o Presidente da República comunicar o fato ao Congresso Nacional que deliberará sobre ele em sessão conjunta, podendo recusá-lo pelo voto da maioria absoluta dos membros de cada uma de suas Casas, em escrutínio secreto.

Rejeitado o veto, a matéria é encaminhada ao Presidente da República, para promulgação.

Se o Presidente da República aquiescer com o projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional o sancionará, providenciando, sem seguida, sua promulgação e publicação.

No entanto, discordando, total ou parcialmente, “vetá-lo-á” e comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto, que deverá ser apreciado pelo Congresso Nacional no prazo de 30 (trinta) dias, antes do que a proposição legislativa não terá completo seu processo de formação. Apenas após a decisão do Poder Legislativo, que, na nossa sistemática constitucional deve ter a última palavra no processo de elaboração

legislativa, é que estará a proposição ultimada para, aprovada ou rejeitada, ter seu conseqüente destino à promulgação ou ao arquivo.

O entendimento de que o Presidente da República possa sancionar parcialmente um projeto de lei e promulgar uma porção dele antes que o Congresso Nacional decida sobre o veto desafia o texto constitucional e o princípio de independência dos Poderes, além de criar a situação anômala de fazer vigorar uma lei incompleta, com alguns de seus dispositivos ainda em apreciação no Poder Legislativo.

Caso, hipoteticamente, o Congresso Nacional venha a rejeitar um veto parcial, no procedimento que vem sendo praticado, a matéria objeto do veto deverá ser promulgada em data posterior àquela da lei que formalmente integra, o que configura evidente contra senso .

Nem mesmo a histórica omissão do Congresso Nacional em apreciar os vetos do Presidente da República, numa verdadeira renúncia de parcela de sua atribuição constitucional típica e submissão ao Poder Executivo, justifica a continuidade de uma prática que conduz à insegurança jurídica e à quebra do princípio do mandato legislativo popular.

Para opinião em contrário sobre sanção parcial ver Ferreira Filho, 2002.

Fase complementar.

Finalmente, **a fase complementar** do processo legislativo ordinário inclui a promulgação e a publicação da lei. Conforme Alexandre Moraes (2001, pág. 525), “a primeira garante a executoriedade à lei, enquanto a segunda lhe dá notoriedade”.

A promulgação, como explica o citado autor, significa a formalização da lei elaborada, a declaração oficial de que ela existe e deverá ser observada. A promulgação incide sobre um ato legislativo já aperfeiçoado, cumpridas todas as suas fases de formação.

É, portanto, um ato vinculado que deve ser praticado pelo Presidente da República, ou, em se omitindo esse, pelo Presidente do Senado Federal.

A publicação consiste na comunicação oficial da existência a lei, com sua divulgação pelo Diário Oficial da União. Essa é uma condição necessária para sua vigência, que poderá se dar em data coincidente com a publicação ou em data posterior, conforme estabeleça a própria lei ou aplicando-se a regra do artigo 1º da Lei de

Introdução ao Código Civil, que prevê, salvo disposição expressa em contrário, a observância do período de 45 (quarenta e cinco dias), contado da publicação, para que uma lei entre em vigor (MORAES, 2001).

Tudo isso quanto ao procedimento legislativo dito ordinário, aquele previsto para a apreciação dos projetos de lei em geral.

Procedimentos Legislativos Especiais

Há que se comentar algo quanto aos procedimentos legislativos especiais, que se subdividem em duas subespécies: os procedimentos previstos para proposições legislativas específicas e os regimes abreviados de tramitação.

No primeiro conjunto incluem-se tipos normativos para cuja aprovação exigem-se requisitos especiais, em geral quanto à iniciativa, quanto ao quorum de deliberação, quanto à forma de apreciação e quanto aos turnos de apreciação. Citem-se, em especial, nesse grupo, as Emendas Constitucionais e as Medidas Provisórias.

No segundo caso, mencionem-se as urgências previstas na Constituição, para projetos de lei e para as Medidas Provisórias, e a urgência chamada regimental, aquela conferida pela própria Casa.

O procedimento legislativo de apreciação das Medidas Provisórias merece algumas observações, tendo em vista que as novas regras introduzidas pela Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, implicaram importantes mudanças no funcionamento da Câmara dos Deputados, especialmente quanto aos trabalhos de Plenário.

Originalmente, conforme previsto na Carta de 1998, as Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República deveriam ser submetidas ao Congresso Nacional para apreciação em trinta dias. A Resolução n. 1, de 1989-CN, que regulamentou a matéria, prescreveu um rito de tramitação para as Medidas Provisórias que consistia, basicamente, em exame por uma Comissão Mista de Senadores e Deputados e apreciação em Sessão Conjunta do Congresso Nacional.

A partir da Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, ficou constitucionalizado um procedimento legislativo bastante mais complexo, com o exame inicial da Medida Provisória por uma Comissão Mista, seguido de apreciação pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso, separadamente.

Além disso, a despeito da previsão de um prazo de validade bastante mais longo do que os trinta dias previstos anteriormente, passando para sessenta dias prorrogável, automaticamente, por mais sessenta, estipulou-se que a partir do quadragésimo quinto dia de sua publicação e vigência, sem apreciação pelo Congresso, passaria a Medida Provisória a tramitar em regime de urgência, sobrestando as demais deliberações legislativas da Casa onde estivesse.

Tal disposição, obrigou a que se desenhasse um procedimento legislativo para apreciação das Medidas Provisórias que possibilitasse seu exame pelo Congresso

Nacional, por suas duas Casas separadamente, cumpridas todas as etapas necessárias, em quarenta e cinco dias, a fim de se evitar o sobrestamento da pauta, incluindo-se, como parte de seu tratamento pelo Legislativo, a possibilidade de serem oferecidas emendas parlamentares, com a conseqüente formulação e tramitação de um projeto de lei de conversão, sujeito à revisão bicameral e à sanção presidencial.

Desse modo, a Resolução n.º 1, de 2002-CN, que dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias, estabelece um rito que confere quatorze dias de prazo, contados da publicação da Medida no Diário Oficial da União, para seu exame por uma Comissão Mista Temporária de Deputados e Senadores, criada para esse fim, mais quatorze dias para apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, quatorze para a manifestação do Senado Federal e mais três dias para eventual deliberação da Câmara sobre emendas porventura oferecidas pelo Senado, perfazendo os quarenta e cinco dias.

Esse cronograma revelou-se, desde o início, impraticável, sendo as Medidas Provisórias, na ampla maioria dos casos, encaminhadas à Câmara dos Deputados sem pareceres da Comissão Mista e submetidas a Plenário somente quando passam a sobrestar a pauta, com parecer de Relator designado pelo Presidente da Casa em substituição à Comissão, decorridos os quarenta e cinco dias iniciais de sua vigência. A partir desse momento, a Medida Provisória sobrestará sucessivamente a pauta do Senado Federal e novamente a da Câmara, caso haja alterações da casa Revisora a serem examinadas.

Dados da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados mostram que as 53 (cinquenta e três) Medidas Provisórias aprovadas na Sessão Legislativa de 2003 provocaram sobrestamento de pauta em 76 (setenta e seis) sessões deliberativas da Casa, ordinárias e extraordinárias, quase metade das 162 (cento e sessenta e duas) realizadas.

O sobrestamento da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados por Medidas Provisórias tem significado, portanto, um represamento do fluxo de tramitação das matérias sujeitas a sua deliberação, tornando ineficazes até mesmo recursos regimentais rotineiros de definição de prioridades de deliberação, como os requerimentos de urgência regimental, e se constituindo em elemento novo nos procedimentos de acordo de liderança com vista ao estabelecimento da agenda de votação.

Essa mudança, de repercussão ainda não totalmente mensurada, tem provocado, ao que os dados revelam, uma mudança de comportamento do fluxo legislativo dos

projetos de lei na Câmara dos Deputados, a partir do fato de estar o Plenário da Casa bastante ocupado com o exame das Medidas Provisórias e das matérias que são de sua competência originária, como as Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar, os Projetos de Decreto Legislativo e os Projetos de Resolução.

A Proposta de Emenda à Constituição também é uma matéria legislativa sujeita a procedimentos especiais, de competência do Plenário, uma vez que são exigidas, para sua aprovação, formalidades e requisitos só passíveis de serem cumpridos perante os Plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, subtraindo-se à incidência da competência plena das Comissões (Constituição Federal, artigo 60).

Podem-se distinguir, quanto à sua origem, dois tipos de procedimentos legislativos sumários: os definidos pela Constituição e os previstos nos Regimentos Internos.

Constitucionalmente, além da urgência prevista para as Medidas Provisórias após quarenta e cinco dias de vigência, pode o Presidente da República solicitar urgência para projeto de sua iniciativa, devendo cada Casa do Congresso Nacional apreciá-lo em 45 (quarenta e cinco dias), sob pena de sobrestamento da apreciação das demais matérias, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado (artigo 64). Embora com menor incidência, também essa é uma prerrogativa do Chefe do Executivo que lhe permite influenciar na agenda do Poder Legislativo, e, no caso da Câmara dos Deputados, também afasta a incidência do poder conclusivo das Comissões, como se explicitará mais adiante.

O Sistema de Comissões nos Parlamentos

Origem

Soares (1980) identifica o surgimento das comissões parlamentares com a mudança da concepção iluminista do parlamento como uma assembléia formada pelos homens mais capazes do país, capazes de produzirem debates marcados pela racionalidade e pela busca de soluções para os problemas a partir da isenção de interesses, da erudição e do debate.

Essa mudança teria sido provocada, por um lado pelo aumento do sufrágio, que redundou no surgimento de uma multiplicidade de partidos e de correntes de interesses representados no parlamento. Por outro, como já se destacou em outro lugar, o Estado moderno aumentou suas tarefas assumindo, senão o controle, ao menos a supervisão de atividades importantes na sociedade e tornou-se o principal promotor de valores sócio - culturais, tornando suas tarefas mais numerosas e complexas. Em consequência, os parlamentos passaram a conviver com o entrechoque de interesses e opiniões, defendidos pelos representantes das diversas facções, e com a necessidade de especialização de seus trabalhos, dada a complexidade dos temas que deve enfrentar.

Assim, segundo o autor, “compreende-se que, ao longo do tempo, o plenário tenha transigido em cometer a grupos de deputados o encargo de preparar as soluções fora do bulício da grande sala, poupando-se uma boa parte dos debates; ou que tenha repousado na competência técnica de alguns a decisão preliminar das questões”. (SOARES, 1980, pág. 156).

Segado, na mesma linha de pensamento, também considera que as funções legislativas das comissões, fundamento principal de sua existência, têm se firmado pelo incremento da necessidade de edição de leis nos Estados modernos e por seu também crescente caráter técnico (SEGADO, 2003).

Silva entende que a instituição das comissões respondeu, inicialmente, a um princípio democrático de organização do trabalho, inicialmente criadas para tarefas específicas, evoluindo, posteriormente, para o sistema de comissões permanentes, organizadas com competências prefixadas, de acordo com as várias matérias a serem tratadas pelo parlamento (SILVA, 1964).

Conceito e Atribuições

De acordo com a mais clássica definição de comissões parlamentares, são elas organismos constituídos em cada Casa Legislativa, compostos por número limitado de

seus membros, escolhidos com base em sua presumível competência, e encarregados, em princípio, de oferecerem pareceres sobre as proposições submetidas a seu exame (BARTHÉLEMY, apud SEGADO, 2003).

Como observa Soares, a organização do sistema de comissões nos diversos parlamentos terá correspondência com o regime político-partidário vigente e suas conseqüentes características de relações de poder.

Assim, segundo esse autor,

“as comissões parlamentares permanentes num regime parlamentar, com forte predomínio do executivo maioria (Reino Unido), não desempenham o mesmo papel que suas congêneres dum regime presidencialista com predomínio do Congresso (USA) [...] Um sistema presidencialista de predomínio do executivo (México) não pode ver nas comissões parlamentares permanentes mais do que um modesto expediente técnico de preparação do trabalho legislativo [...] Um sistema que ponha grande ênfase na separação de poderes, como é o dos USA, com larga gama de ‘checks and balances’, naturalmente há-de criar um mecanismo complicado para o funcionamento das comissões parlamentares e atribuir-lhes um grande peso na organização estadual. [...] Uma proliferação de forças partidárias com possibilidade de representação nos grupos parlamentares permite, ao menos teoricamente, uma maior permeabilização das comissões parlamentares aos interesses sociais; enquanto uma redução do leque partidário tenderá a uma estabilização do quadro dos ocupantes das comissões, com a conseqüente especialização de facto e uma quase burocratização da ‘seniority’”. (SOARES, 1980, pág. 157, 158).

Conclui Silva que as

“comissões tem papel de relevante importância no processo legislativo. Na maioria dos casos, cabe-lhes o preparo dos textos, sobre os quais oferecem pareceres ou relatórios, que servirão e base para a discussão e votação por parte da Câmara reunida em sessão plenária. Há hipóteses em que esse preparo vai além do simples exame e estudo de um projeto inicial, partindo a comissão de uma mera *petição* legislativa, isto é, de uma petição para que se elabore uma lei sobre determinada matéria.” (SILVA, 1964, pág. 86, 87).

Há, igualmente, sistemas em que as comissões podem alterar os textos iniciais submetidos a sua apreciação e até mesmo, como é o enfoque deste trabalho, podem apreciar projetos de lei com competência legislativa plena.

Considerando a variação da gama de poderes conferidos às comissões nos diversos sistemas dos vários países, Silva oferece interessante classificação, que apresentamos a seguir.

Classificação dos Sistemas de Comissões (SILVA, 1964)

I – Sistemas Fracos

As comissões têm um poder relativamente fraco, sendo destinadas apenas a examinarem detalhes das proposições, cabendo ao Plenário o trabalho essencial de definição das linhas gerais das matérias e sua aprovação, como é o caso do Parlamento Inglês. Também são classificados como fracos aqueles sistemas nos quais é possível ao Plenário deliberar sobre projetos sem intervenção das comissões.

II – Sistemas Intermediários

Esses são subdivididos em moderados e fortes.

Os moderados são aqueles nos quais, seguindo o modelo francês, as comissões têm poderes consideráveis, cabendo-lhes o exame de todas as proposições em tramitação e sendo-lhes facultado modificarem até mesmo integralmente os projetos. Nesses casos, a tramitação das matérias fica, em grande parte, condicionada à aquiescência dos membros das Comissões, podendo essas retardarem o andamento das matérias ou mesmo evitarem que essas prossigam seu curso. Grande parte dos Parlamentos adota alguma variação desse sistema.

É considerado forte o sistema norte-americano, no qual, além de poderem modificar livremente os projetos, as comissões atuam com completa independência do Plenário, que não tem sobre elas qualquer controle. Nesse sistema, dispõem os membros da Comissão de vários mecanismos protelatórios que virtualmente impedem a tramitação de projetos que não contem com sua aquiescência, além de ser conferido um poder muito grande ao Presidente do Colegiado de controlar o andamento das matérias. Além disso, no caso americano, praticamente toda a discussão sobre os projetos é feita no âmbito das Comissões, cabendo ao Plenário praticamente apenas a votação.

III – Sistemas de Comissões Deliberantes

Introduzido na Itália e seguido por Espanha e Brasil, caracteriza-se pela possibilidade de serem conferidos às Comissões poderes para apreciação e aprovação de projetos de lei sem a participação do Plenário da Casa Legislativa. As características jurídicas e procedimentais desses mecanismos serão discutidas um pouco adiante.

A tendência geral de fortalecimento das comissões nos parlamentos encontra defensores e críticos.

Se, de um lado, são apontadas como evidentes vantagens dos trabalhos em comissão sua especialização, agilidade, menor interferência de fatores externos e seu papel de aliviarem o Plenário do exame de um número excessivo de proposições, muitas inviáveis técnica ou politicamente, de outro, há quem encontre perigo de sérias distorções no seu funcionamento, dependendo de como são formadas e de que poderes tenham. Tais críticas se relacionam ao domínio excessivo que possam ter sobre as matérias sujeitas a seu exame, impedindo seu debate mais amplo e mais aberto no Plenário e excluindo a participação de forças políticas não representadas nos colegiados menores (SILVA, 1964). Há, ainda, o risco de seus trabalhos se tornarem tecnicistas, perdendo o contexto da discussão política mais eclética.

Boa parte dessa discussão diz respeito ao modo como são constituídas as comissões e ao grau de controle que as representações partidárias tenham sobre elas. Ou seja, no fundo está a questão relativa a quem comanda de fato as comissões, ao grau de independência de seus membros e de suas decisões.

Há os casos em que as comissões, como se viu, têm grande dose de independência, como o sistema americano, no qual a possibilidade de ser membro desses colegiados é determinada por um princípio de precedência dos parlamentares mais antigos, mas, em geral o recrutamento dos membros se dá por indicação partidária (SILVA, 1964).

As comissões permanentes, integrantes da estrutura institucional dos parlamentos, são, em geral, organizadas de acordo com um princípio de divisão por matéria, variando o grau de especialização, assim como o número de seus membros. As vagas são, no mais das vezes, distribuídas de acordo com a proporcionalidade dos partidos representados no parlamento, embora haja, nos diversos países, sistemas

bastante diversificados. Também se valem, de ordinário, subsidiariamente, das regras de funcionamento dos plenários (SOARES, 1980).

Ademais de suas atribuições de análise das proposições e de diferentes graus de interferência no processo de elaboração das leis, uma função que elas desempenham com destaque é a de coletar e analisar uma quantidade de informações que não poderiam ser convenientemente arrecadadas e tratadas senão no âmbito de um colegiado mais restrito e mais técnico. Assim, as comissões recolhem da sociedade, por meio de audiências, simpósios, estudos e colaboração de entidades as mais diversas, dados, pesquisas e aportes técnicos importantes não apenas para seus trabalhos mas, igualmente, para compartilhamento com os parlamentares em geral. Para tanto, todavia, deverão estar adequadamente equipadas, contando com os recursos materiais e humanos necessários (SOARES, 1980).

Sistema de Comissões Parlamentares no Brasil

Tipos de Comissões

Seguindo a já mencionada tendência de constitucionalização das regras de processo e de procedimentos legislativos (HORTA, 1995), a Constituição brasileira de 1988, além de conter vários dispositivos acerca das etapas para formação das leis em geral e de tratar especificamente da forma de apreciação de alguns tipos normativos, dedicou uma Seção à estruturação do sistema de Comissões parlamentares.

Consoante o artigo 58 da Lei Maior, “o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.”

Além disso, estão constitucionalmente previstos a possibilidade de criação de comissões parlamentares de inquérito (artigo 58, § 3º), o funcionamento de uma Comissão mista representativa do Congresso Nacional durante o período de recesso parlamentar, a criação de comissão mista para o exame de Medidas Provisórias (artigo 62, § 9º) e a existência de uma Comissão Mista permanente destinada a examinar as leis orçamentárias (artigo 166, § 1º). Nesses casos, cabe aos Regimentos do Congresso apenas regulamentarem a criação e funcionamento dos colegiados, atendidos os requisitos constitucionais.

A redação indicativa, mais do que meramente permissiva, do *caput* do artigo 58 citado revela a consagração do princípio de organização das Casas parlamentares em Comissões, já as prevendo em duas espécies, permanentes e temporárias, e compostas por Deputados, Senadores ou mistas.

A Câmara dos Deputados organiza-se em Comissões Permanentes e Temporárias.

As Comissões Permanentes, em consonância com o que ocorre em outros parlamentos (SOARES, 1980), espelham, via de regra, uma repartição por critério de matéria ou de área de atuação.

Consoante enunciado do inciso I, do artigo 32 do Regimento Interno, as Comissões Permanentes têm caráter técnico-legislativo ou especializado, integram a estrutura institucional da Casa, são co-partícipes do processo legislativo e 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.”.

Por essa estipulação, depreende-se que as Comissões permanentes sempre atuam segundo um princípio de definição de competência em razão da matéria, não lhes sendo permitido se pronunciarem sobre assuntos não inseridos no respectivo campo temático (Regimento Interno, artigo 126, parágrafo único).

As Comissões Permanentes são organizadas ao início de cada legislatura, cabendo à Mesa Diretora da Casa, ouvido o Colégio de Líderes, fixar o número de membros de cada uma delas, quantitativo que pode ser revisto no início dos trabalhos da terceira sessão legislativa da legislatura. A fixação do número de membros deve obedecer a alguns parâmetros de máximos e mínimos e ser feita de modo a que cada Deputado possa ser membro titular de pelo menos uma Comissão Permanente, excetuados os componentes da Mesa, que se constitui numa Comissão Diretora (artigo 25 do Regimento Interno).

As Comissões Temporárias, na Câmara dos Deputados, subdividem-se em Especiais, de Inquérito e Externas.

Dessas, apenas as Especiais atuam no processo de formação das leis, sendo constituídas para examinarem projetos que abrangem a área de atuação de mais de três Comissões Permanentes, hipótese em que as substitui integralmente, ou para apreciarem proposições sujeitas a normas especiais, como as propostas de Emenda à Constituição, e os projetos de Código e de Reforma do Regimento Interno (artigos 33 e 34 do Regimento Interno).

Um tema aberto a estudo e discussão no âmbito da Câmara dos Deputados tem sido o relativo à quantidade de Comissões Especiais que podem funcionar ao mesmo tempo, por não haver uma regra regimental que as restrinja, e os efeitos de sua atuação no sentido de subtraírem das Comissões Permanentes a análise de matérias de grande abrangência e relevância. Em tese, uma Comissão *ad hoc* tende a ter um viés menos técnico do que a Comissão Permanente, que é organizada em razão da matéria ou área de atividade. Por outro lado, pela mesma razão, se presta melhor, teoricamente, à discussão política, pois para ela podem os Líderes indicarem interlocutores específicos das respectivas bancadas para negociação em torno da proposição.

Proporcionalidade Partidária

Adotando critério comum em outros parlamentos (SOARES, 1980), a Constituição brasileira elege o critério da proporcionalidade da composição de partidos e blocos parlamentares representados na Casa respectiva para a distribuição de lugares nas Comissões Permanentes ou Temporárias.

A aparente singeleza dessa regra esconde dificuldades práticas decorrentes de um sistema de representação proporcional que possibilita o acesso de muitos Partidos Políticos à Câmara dos Deputados e, principalmente, da ausência de regras de fidelidade partidária.

Esses dois fatores associados propiciam uma ampla variação na composição das bancadas partidárias, mesmo antes da posse dos candidatos eleitos e da instalação da legislatura na Câmara dos Deputados.

Dados coletados e analisados por Leonardo Silva, em recente Monografia, revelam que em duas Legislaturas consideradas, a 50ª (1995/1999) e a 51ª (1999/2003), “pelo menos um em cada quatro deputados muda de partido” (SILVA, 2004, pág. 6).

Surge, assim, a questão sobre qual bancada deverá ser considerada para o cálculo da proporcionalidade a ser observada na distribuição dos lugares nas Comissões da Casa, se a oriunda das urnas, se a configurada no momento da posse dos eleitos, se a verificada em data definida por normas internas. O Regimento da Câmara, aliás, é omissivo quanto a esse aspecto.

Essa definição não é de menor importância, pois a proporcionalidade na composição da Comissão determinará o controle desta, mediante a eleição do respectivo Presidente, ao qual caberá a ordenação dos seus trabalhos e a designação de Relatores para as diversas matérias submetidas a seu exame.

Tradicionalmente, tem-se, na Câmara dos Deputados, optado pela definição política da data base para verificação dos quantitativos numéricos das bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares para fins de distribuição proporcional dos lugares nas Comissões, em detrimento de uma solução normativa ou técnica.

Isso tem propiciado espaço não apenas para mudanças de filiação partidária como oportunidade para a formação de Blocos Parlamentares, por vezes constituídos com o único propósito de participação em melhores condições na repartição das vagas nas Comissões.

Todos esses mecanismos compõem a disputa regimental e política pelo controle das Comissões e o fato de preponderarem critérios políticos indica que são elas consideradas importantes espaços de atuação parlamentar.

Indicação dos Membros das Comissões

Ademais, consoante o disposto no artigo 10, inciso IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é prerrogativa dos Líderes das bancadas dos Partidos e Blocos Parlamentares indicar os membros das respectivas bancadas para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

Nesse aspecto, o regulamento interno da Casa confere amplos poderes aos Líderes para controlarem o comportamento das respectivas bancadas nas Comissões, facultando-se-lhes, a qualquer tempo, destituir dissidentes ou privilegiar aqueles mais afinados com as diretrizes do Partido. A condição, pois, de membro de uma Comissão na Câmara dos Deputados, permanente ou temporária, mesmo de Presidente, é precária, sempre dependente da posição que o Deputado detenha dentro da própria agremiação partidária.

Competências e Atribuições

As Comissões parlamentares no Brasil detêm um elenco de atribuições e competências previstas constitucionalmente, a serem exercidas dentro dos respectivos campos temáticos ou áreas de atuação. São elas:

- discussão e votação de projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
- realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- convocação de Ministros de Estado e de autoridades diretamente subordinadas à Presidência da República;
- recebimento de petições, reclamações, representações, ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- solicitação de depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- apreciação de programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

- iniciativa de proposições legislativas de competência da Casa respectiva;
- solicitação de realização pelo Tribunal de Contas da União de inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;
- solicitação de informações ao Tribunal de Contas da União sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- acompanhamento e fiscalização orçamentária da União.

(Artigos 58, § 2º, 61, 71, incisos IV e VII e 166, inciso II, da Constituição Federal)

Além dessas atribuições previstas na Constituição para as Comissões parlamentares em geral, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, nos seus artigos 24, inciso I, e 128 **o princípio do exame prévio pelas Comissões** das matérias sujeitas à apreciação do Plenário, estabelecendo a necessidade de pareceres escritos dos Colegiados competentes para que qualquer proposição seja submetida a discussão e votação em Plenário.

As exceções a essa regra ocorrem nos casos de regime de urgência ou de não cumprimento dos prazos regimentais, quando poderá haver parecer verbal, na própria sessão, proferido por Relator em substituição à Comissão que não houver se pronunciado (artigo 157, § 2º, do Regimento Interno).

Assim, de modo geral, podem as atribuições e prerrogativas das Comissões parlamentares serem classificadas em três grupos: aquelas relacionadas com a atividade de elaboração legislativa, as atinentes à atribuição de controle e fiscalização da administração pública e aquelas voltadas ao relacionamento com a sociedade civil.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados regulamenta as competências gerais das Comissões no artigo 24 e define, no artigo 32, os campos temáticos ou áreas de atividades das Comissões Permanentes.

As Comissões Temporárias têm suas finalidades e atribuições descritas no artigo 34 do Regimento Interno, sendo que, como já mencionado, apenas as Especiais atuam no processo legislativo.

Funcionamento das Comissões na Câmara dos Deputados

As reuniões das Comissões da Câmara dos Deputados são, via de regra, públicas e ocorrem em horários não coincidentes com a Ordem do Dia das sessões do Plenário da Casa (artigo 48 do Regimento Interno).

Seus trabalhos são dirigidos por um Presidente e três Vice – Presidentes, eleitos pelo Colegiado para mandato de um ano, proibida a reeleição, regra que, ao impor a rotatividade no comando das Comissões, tende a impedir o surgimento de Presidências fortes e a manter seu controle na esfera das Lideranças partidárias (artigo 49 do Regimento Interno).

Tal influência dos Líderes é ainda mais reforçada por uma tradição vigente na Câmara dos Deputados segundo a qual os Líderes dos maiores Partidos fazem acordos para repartição dos cargos de Presidentes e Vice Presidentes de Comissão, aplicando o princípio da proporcionalidade partidária. Assim, os maiores Partidos garantem um número proporcional de Presidências e Vice Presidências de Comissões sem o desgaste da disputa eleitoral em cada Colegiado.

Dessa maneira, os Líderes escolhem quais Comissões seus Partidos irão presidir e os membros das respectivas bancadas que integrarão cada Comissão e, via de consequência, na prática, indicam os Presidentes da maioria das Comissões, ou, pelo menos, das consideradas mais importantes.

Cabe ao Presidente da Comissão dirigir suas reuniões, fixar a respectiva pauta e indicar Relatores para as matérias sujeitas a sua apreciação, prerrogativas que lhe permitem, de certa forma, influenciar no tratamento a ser conferido às proposições no âmbito do Colegiado (artigo 41 do Regimento Interno).

Os Relatores são encarregados de estudarem a matéria e oferecerem um parecer conclusivo, opinando no sentido de sua aprovação, rejeição ou alteração (artigos 56 e 129 do Regimento Interno). Não raro, as Comissões realizam audiências públicas para debate de proposições sujeitas a seu exame, aportando opiniões, estudos e reivindicações da sociedade.

Os pareceres dos Relatores são submetidos a discussão e votação no plenário da Comissão. Desse trabalho resultará o Parecer da Comissão, concluindo pela aprovação, rejeição ou alteração da proposição inicial. O Parecer se fará acompanhar das emendas

aprovadas ou oferecidas ou de Substitutivo, quando for o caso (artigo 57 do Regimento Interno).

Embora o Regimento Interno (artigos 29 e 30) faculte a criação de Subcomissões Permanentes ou Especiais ou a divisão das Comissões em Turmas, impõe que, em qualquer desses casos, as decisões desses colegiados menores sejam submetidas à apreciação do plenário da Comissão, inibindo, em parte, sua utilização.

As deliberações das Comissões são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros (artigo 56, § 2º). Observe-se que a deliberação da Comissão sempre se dá em torno da aprovação de um parecer sobre a matéria em exame, sendo sob essa forma que conclui sua apreciação sobre a proposição, mesmo nos casos de projetos sujeitos à apreciação conclusiva.

Tal procedimento difere, essencialmente, da forma de deliberação do Plenário da Casa, onde se aprecia o projeto em si, de forma global ou mediante destaques, bem como as emendas nele oferecidas, em grupos ou separadamente.

Essa diferenciação dificulta a interpretação e aplicação da regra do §2º do artigo 24 do Regimento Interno, que determina a aplicação “à tramitação dos projetos de lei submetidos à deliberação conclusiva das Comissões, no que couber, as disposições previstas para as matérias submetidas à apreciação do Plenário da Câmara.”.

Apreciação das Proposições pelas Comissões na Câmara dos Deputados

Como se observou, o Regimento Interno da Câmara estabelece que as proposições legislativas sejam, via de regra, examinadas pelas Comissões, quer com caráter conclusivo, quer como preparação para a apreciação no Plenário da Casa.

As Comissões manifestam-se por meio de pareceres aprovados pelos respectivos plenários (artigo 126 do Regimento Interno).

Quanto ao conteúdo dos pareceres emitidos pelas Comissões na Câmara dos Deputados, importa distinguir a análise do mérito da proposição, a avaliação de aspectos formais e a verificação de condições de efetividade jurídica das normas propostas.

Quanto ao mérito, podem as Comissões competentes, ao apreciarem quaisquer matérias, proporem “a sua adoção ou a sua rejeição total ou parcial, sugerir o seu arquivamento, formular projeto dela decorrente, dar-lhe substitutivo e apresentar emenda ou subemenda” (artigos 53, inciso I, e 57, inciso IV). Os pareceres de mérito poderão ter caráter conclusivo, nas hipóteses que serão analisadas mais adiante.

A avaliação dos aspectos formais de redação e de técnica legislativa é feita, via de regra, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (artigo 32, inciso IV, alínea “a” do Regimento Interno).

As condições de efetividade jurídica são aquelas sem as quais as normas eventualmente promulgadas não alcançam seus objetivos, por falta de conformidade com a Constituição em vigor, por injuridicidade ou por inadequação ou imprevisão financeira ou orçamentária.

Consoante o ordenamento regimental da Câmara dos Deputados, cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania avaliar os aspectos de constitucionalidade e juridicidade das proposições legislativas em tramitação na Casa. Essa análise é feita juntamente com a apreciação de mérito, quando é o caso (artigos 53, inciso III, e 139, inciso II, alínea “c”, do Regimento Interno).

A análise da adequação financeira e orçamentária, quando necessária, é feita pela Comissão de Finanças e Tributação, no mesmo parecer em que se pronunciar sobre o mérito da proposição, se for o caso (artigos 53, inciso II, e 139, inciso II, alínea “b”, do Regimento Interno).

No caso de Comissão Especial criada na forma do artigo 34, caberá a ela o exame da proposição quanto a todos esses aspectos (artigos 53, inciso IV, e 139, inciso II).

As proposições que tramitam em regime ordinário ou em prioridade são examinadas pelas Comissões sucessivamente, nos prazos previstos no artigo 52 do Regimento Interno, na ordem do despacho do Presidente da Câmara, manifestando-se a Comissão de Finanças e Tributação em penúltimo, quando for o caso, e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sempre, por último (artigo 139, incisos II a IV).

Os prazos são fixados em sessões, sendo para esse fim consideradas apenas as sessões ordinárias do Plenário da Casa, que são realizadas uma vez por dia, todos os dias úteis (Regimento Interno, artigos 280 e 65, inciso II).

Como se comentou anteriormente, esses prazos não são peremptórios, não havendo nenhuma implicação automática para o processamento da matéria seu não

cumprimento. Os parágrafos do artigo 52 do Regimento Interno, todavia, prevêem vários mecanismos para agilização dos trabalhos das Comissões, como a substituição do Relator em mora e a possibilidade de inclusão na pauta de reunião de matéria pendente de parecer, desde que aprovado requerimento nesse sentido pela maioria absoluta do Colegiado.

Tramitando a matéria em regime de urgência, será encaminhada ao mesmo tempo para todas as Comissões que tiverem que se pronunciar, correndo o prazo em conjunto (artigo 139, inciso VI, do Regimento Interno).

As emendas oferecidas em Plenário durante a discussão de qualquer matéria sujeita à sua apreciação são encaminhadas às Comissões para pareceres, sendo permitido o oferecimento de subemendas (artigos 179 e 118, § 7º, do Regimento Interno).

No âmbito interno das Comissões, cada projeto é distribuído a um Relator, indicado livremente pelo Presidente do Colegiado (Regimento Interno, artigos 41, inciso VI, e 56). Em se tratando de projeto sujeito à apreciação conclusiva das Comissões, é, simultaneamente, aberto um prazo de 5 (cinco) Sessões para o oferecimento de emendas por parte de qualquer Deputado da Casa (Regimento Interno, artigo 119, inciso I).

Note-se, aqui, a falha na sistematização do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, uma vez que a Seção que trata da apreciação das matérias em Comissão não se refere especificamente aos projetos sujeitos à apreciação conclusiva, ignorando as especificidades de sua tramitação.

No caso de proposições sujeitas à apreciação do Plenário da Casa, a tramitação nas Comissões é singela. O Relator oferece seu Parecer, composto de Relatório e Voto do Relator (artigo 129 do Regimento Interno), o qual é lido, discutido e votado em reunião da Comissão.

Os projetos de lei sujeitos ao poder conclusivo têm a tramitação algo mais complexa, pois além do recebimento de emendas oferecidas pelos Deputados em geral, sobre as quais deve se manifestar o Relator, caso este opte pela apresentação de um Substitutivo (emenda integral), deverá ser aberto novo prazo de cinco sessões para a apresentação de emendas ao Substitutivo por membros da Comissão (artigo 119, inciso II, do Regimento Interno).

Após apreciar as emendas oferecidas ao Substitutivo, o Relator apresenta a versão final do seu Parecer, que poderá concluir por um novo Substitutivo, e que será, então, submetido à discussão e votação pela Comissão.

A já aludida falha na sistematização das regras do poder conclusivo tem propiciado que as diversas Comissões Permanentes da Câmara adotem critérios não uniformes para apreciação das matérias conclusivas. Algumas admitem todos os tipos de destaques de votação previstos para apreciação no Plenário da Casa, outras restringem mais a utilização desses instrumentos.

Aqui é pertinente uma breve explicação sobre os destaques e seus efeitos sobre a votação das proposições.

O destaque é um mecanismo que permite separar parte de proposição ou emenda para ser votada separadamente. Via de regra, como se mencionou alhures, o projeto é votado no seu conjunto e as emendas em grupos, consoante o sentido dos pareceres.

Mediante a formulação de um requerimento, é possível, de acordo com os critérios previstos nos artigos 161 e 162 do Regimento Interno, promover a votação em separado de emenda ou de parte de proposição ou de substitutivo. Assim, pode-se, mediante destaque, requerer a aprovação de uma emenda que tenha parecer pela rejeição, ou vice-versa, suprimir artigo de um projeto ou trazer parte de uma proposição para ser inserida em outra. A índole do instrumento é, pois, permitir a apreciação isolada de pontos importantes ou sobre os quais haja divergências marcantes.

Esse é um mecanismo desenhado para a apreciação em Plenário, onde o objeto de votação é a proposição legislativa em si. Como se disse, as Comissões sempre se manifestam por meio de Pareceres, que são peças de natureza opinativa, eventualmente acompanhadas de textos legislativos propostos como emendas ou substitutivos.

Ora, quando a Comissão aprecia uma matéria sujeita a poder conclusivo, embora sua manifestação seja formalmente um parecer opinativo, mesmo porque poderá ser o caso de que outras Comissões devam também apreciar a mesma proposição com esse caráter, é certo que o que ela tem em consideração é a redação do texto normativo em formação, cabendo-lhe dar a ele a conformação jurídica que entender mais conveniente. É, pois, uma tarefa de elaboração legislativa em sentido estrito, semelhante à realizada pelo Plenário da Casa e, portanto, passível de se valer dos mesmos mecanismos e recursos de apreciação, especialmente os destaques, com fundamento, inclusive, nos disposto no §2º, do artigo 24 do Regimento da Casa.

De toda forma, o rito regimental descrito no artigo 57 do Regimento Interno para apreciação de projetos nas Comissões, sujeitos ou não ao poder conclusivo, prevê as seguintes etapas e formalidades:

- leitura do parecer do Relator ou sua distribuição por cópias;
- discussão do Parecer, quando podem usar da palavras membros da Comissão e Deputados em geral;
- oferecimento de sugestões ao Relator por membros da Comissão, podendo este, no caso de acolhimento, reformular seu Parecer;
- votação do Parecer do Relator, considerando-se favoráveis os votos pelas conclusões, os com restrições e os em separado não divergentes das conclusões e contrários os vencidos e os em separado divergentes das conclusões;
- aprovação por maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Comissão;
- em caso de rejeição do Parecer do Relator, designação de Relator substituto para elaboração do Parecer vencedor.

Como se vê, é um procedimento marcado pela oralidade e por relativa fluidez de regras, permitindo, o Regimento, que as Comissões adotem normas internas para organização dos seus trabalhos (artigo 51).

Poderão acompanhar o Parecer da Comissão estudos, votos em separados, que são votos escritos, fundamentados, a favor ou contra a matéria e documentos que estas julguem importantes para a instrução da matéria coligidos durante seu exame no Colegiado, em audiências públicas, encaminhados pela sociedade ou produzidos pelo assessoramento técnico institucional ou das Lideranças dos Partidos (Regimento Interno, artigo 107, §1º).

As proposições apreciadas por uma Comissão são encaminhadas às demais, na seqüência do despacho do Presidente, como já se assinalou. Em razão disso, por vezes, a Comissão que recebe a matéria tem a examinar, além da proposição inicial, emendas ou Substitutivos apresentados por outras Comissões, sendo que, nesses casos, deve ficar adstrita à matéria de sua competência.

De todo modo, uma proposição que passe por várias Comissões pode acumular razoável quantidade de matéria legislativa a ser submetida ao Plenário, se for o caso. Em se tratando de proposição sujeita a poder conclusivo, será necessário verificar a convergência ou não dos pareceres a fim de se constatar o que terá sido aprovado, rejeitado ou objeto de divergência entre as Comissões.

Os Pareceres das Comissões, além de subsidiarem a discussão das matérias em Plenário, têm suas conclusões consideradas para o ordenamento de votação das proposições no Pleno.

Assim, o Substitutivo (emenda integral) oferecido por Comissão de mérito tem preferência na votação sobre a proposição inicial (artigo 191, inciso II, do Regimento Interno). Havendo várias emendas a serem apreciadas, são elas agrupadas segundo os pareceres favoráveis ou contrários das Comissões e votadas em conjunto, ressalvados os destaques (artigo 189 do Regimento Interno). No caso de serem votadas separadamente várias emendas a um mesmo dispositivo, têm preferência as emendas de Comissão (artigo 191, inciso XIII, do Regimento Interno).

Dessa forma, o Plenário tende a examinar as proposições a partir dos textos, ou das modificações oferecidos pelas Comissões, concentrando-se o debate e as votações nos pontos trabalhados e negociados no âmbito dos Colegiados Técnicos.

Nessa linha, é facultado aos Relatores que tenham atuado nas Comissões participarem, com precedência, da discussão e do encaminhamento da votação da matérias que tenham examinado, com a finalidade de expressarem a posição dos respectivos colegiados (Regimento Interno, artigos 172, 174, §2º, 177, 192, § 1º, entre outros).

Competência Legislativa Plena ou Poder Conclusivo das Comissões

As Comissões parlamentares tiveram tratamento privilegiado no vigente texto constitucional, como já se observou, não apenas com a consolidação de atribuições tradicionais, mas, especialmente, com a previsão da possibilidade de atuarem com competência legislativa plena, vale dizer, de discutirem e votarem projetos de lei dispensada a manifestação do Plenário da Casa respectiva, seguindo o previsto nas constituições italiana e espanhola.

Como observa Horta, embora a Carta de 1967 previsse a possibilidade de delegação legislativa para uma Comissão Mista, tal mecanismo, além de não configurar a competência plena das comissões por sempre fazer depender o ato delegatório de uma decisão específica dos Plenários das Casas em cada caso, não chegou a ser utilizado (HORTA apud PACHECO, 2002).

Assim, a inclusão desse instituto na Constituição de 1988 foi considerado um grande avanço no processo legislativo e gerou expectativas nos constituintes sobre os benefícios que poderia trazer ao Parlamento brasileiro, especialmente num momento em que se renunciava um grande aumento de suas atribuições, à saída de um regime ditatorial, e de crescente demanda social por modernização e garantia de direitos (PACHECO, 2002, pág. 50).

Direito comparado.

Sendo notória a inspiração dos nossos constituintes na Constituição italiana e a influência da experiência espanhola, importa trazer ao presente estudo as linhas gerais da conformação jurídica que esses Países deram ao poder conclusivo ou competência legislativa plena das Comissões parlamentares. Nesse passo, seguiremos, em essência, os trabalhos de José Pérez Nieves, de Francisco Segado e de Florentina Castillo.

Introduzido na Itália pela Constituição de 1947, o instituto da competência plena das Comissões é saudado naquele País como importante avanço no funcionamento do parlamento, responsável por cerca de dois terços da legislação global (ANDREA MANZELA, APUD NIEVES, 1994).

A Carta italiana, em seu artigo 72, depois de estabelecer no parágrafo primeiro desse dispositivo o procedimento normal de exame e aprovação de qualquer projeto de lei apresentado a uma das Câmaras do Parlamento, qual seja, o exame, de acordo com o

respectivo Regimento, por uma Comissão, antes de sua apreciação pelo plenário da Casa, que deve votá-lo artigo por artigo em turno único, e depois de prever no parágrafo segundo que os Regimentos Internos possam prever procedimentos abreviados para projetos considerados urgentes, disciplina, no parágrafo terceiro o procedimento descentralizado, nos seguintes termos (SEGADO, 2003):

“Poderá também (o Regimento de cada Casa) dispor em que casos e de que forma pode ser transferida a apreciação e aprovação dos projetos de lei para as Comissões, inclusive as permanentes, compostas de modo que reflitam a proporcionalidade dos grupos parlamentares. Em tais caso, até o momento de sua aprovação definitiva, o projeto de lei será encaminhado ao pleno da Câmara se o Governo, um décimo dos componentes da Casa ou um quinto da Comissão solicitarem que seja discutido e votado pela própria Câmara ou que seja ele submetido à aprovação final desta unicamente com declarações de voto. O Regimento disporá sobre a forma de publicidade dos trabalhos das Comissões.”

Prossegue o texto constitucional italiano estabelecendo no parágrafo quarto do mesmo artigo os casos em que não se poderá adotar o procedimento descentralizado ou de competência plena das Comissões, que são as matérias constitucionais, eleitorais, os projetos de delegação legislativa, de autorização de ratificação de tratados internacionais e de natureza orçamentária (NIEVES, 1994).

O regimento Interno da Câmara dos Deputados italiana estabelece que cabe ao Presidente da Casa propor a esta a apreciação com competência plena por Comissão de projeto de lei, o que será adotado caso não haja oposição do Plenário. Pode também o Presidente determinar que um projeto já em tramitação na Comissão passe a ser considerado como sujeito ao poder conclusivo. No caso do exame por mais de uma Comissão, havendo divergência entre elas, a matéria é submetida ao Plenário da Casa. O Senado da Itália segue regra regimental semelhante, apenas não havendo possibilidade de oposição preliminar do Plenário à decisão do Presidente no sentido de conferir competência plena às Comissões para determinado projeto (NIEVES, 1994).

Como se vê, a sistemática italiana consiste em reservar algumas matérias para a competência do Plenário das Casas, deixando aos Regimentos respectivos a definição quanto às demais proposições. Em ambas as Câmaras, as normas internas conferiram aos respectivos Presidentes a prerrogativa de despacharem os projetos às Comissões com caráter conclusivo ou não, ao invés de estabelecerem, de antemão, os casos de delegação, modelo seguido, no Brasil, em parte, pelo Senado Federal.

Observa Segado que na Constituição da Itália a possibilidade de levar ao exame do Plenário um projeto de lei que tramite com competência plena, além de ser uma salvaguarda do Governo, é também reconhecida como um direito de minoria, consignado a um décimo da composição da Casa e aos grupos parlamentares, e fundamentado na idéia de possibilitar a parcelas minoritárias do Parlamento levar a matéria ao debate mais amplo, público e representativo do Plenário (SEGADO, 2003, pág. 54).

A Constituição espanhola de 1978, seguindo o exemplo italiano, prevê a competência legislativa plena das Comissões em seu artigo 57, que estabelece o seguinte:

- “1. As Câmaras funcionarão em Plenário e por Comissões.
2. As Câmaras poderão delegar às Comissões Legislativas Permanentes a aprovação de projetos ou proposições de lei. O Plenário poderá, não obstante, avocar a qualquer momento o debate e votação de qualquer projeto ou proposição de lei que tenha sido objeto desta delegação.
3. Ficam excetuados do disposto no apartado anterior a reforma constitucional, as questões internacionais, as leis orgânicas e de bases e os Orçamentos Gerais do Estado.”

Algumas diferenças entre os dois textos constitucionais estrangeiros merecem destaque.

A primeira é que enquanto a Constituição italiana deixa a cargo dos Regimentos das Casas do Parlamento a tarefa de definir quais proposições serão examinadas com competência legislativa plena pelas Comissões, excetuadas as matérias reservadas ao Plenário, a espanhola estabelece que caberia aos Plenários de cada Câmara delegar ou não essa atribuição às Comissões para cada projeto ou proposição de lei.

No processo legislativo espanhol, os *projetos de lei* são de autoria do Governo, enquanto as *proposições de lei* são de iniciativa dos grupos parlamentares. Não há iniciativa legislativa individual de Deputado ou Senador.

Segundo, na Itália, é reconhecido o direito do Governo, um décimo da Casa ou um quinto da Comissão requerer o exame pelo Plenário Câmara de matéria em tramitação conclusiva, enquanto na Constituição espanhola essa prerrogativa é do Pleno, consistindo numa autêntica avocação.

Em comum, ambas as Constituições citadas reservam algumas matérias à competência dos Plenários das Câmaras legislativas.

O Regimento Interno do Congresso dos Deputados da Espanha, ao regulamentar a competência legislativa plena das Comissões, estabelece, em seu artigo 148, que se presumirá a delegação pelo Plenário “para todos os projetos e proposições de lei que sejam constitucionalmente delegáveis, excluindo-se da delegação o debate e votação de totalidade ou de tomada em consideração”. O artigo seguinte desse Regulamento prevê a possibilidade de o Pleno chamar para si a deliberação sobre matéria que esteja sujeita à competência plena das Comissões e excepciona desse regime os projetos e proposições de lei que tenham sido vetados emendados pelo Pleno do Senado.

No processo legislativo espanhol, o “debate de totalidade” ocorre quando uma emenda integral (um Substitutivo) é apresentada ao projeto ou proposição de lei. A “tomada em consideração” é o procedimento pelo qual o Plenário da Casa decide se admitirá ou não a tramitação de uma proposição de lei, isto é, de uma matéria de iniciativa de grupo parlamentar. O Senado pode vetar projetos aprovados pelo Congresso dos Deputados, o qual, no entanto, terá a palavra final, reexaminando a matéria com a possibilidade de recusar o veto.

Por essas disposições regimentais, o Congresso dos Deputados da Espanha estabeleceu uma delegação genérica, presumida, de todos os projetos e proposições de leis que não incidam na reserva constitucional do Plenário, sem necessidade de decisão deste para cada caso. Tal dispositivo tem sua constitucionalidade questionada pela doutrina daquele País, pois, para alguns, desnatura a delegação tal como prevista na Constituição espanhola (CASTILLO, 2000, pág. 109; NIEVES, 1994).

Já o Regimento do Senado da Espanha, seguindo mais literalmente o texto constitucional do País, requer decisão do Plenário para que um projeto ou proposição de lei tramite com competência legislativa plena das Comissões. Por outro lado, não pode uma Comissão do Senado vetar um texto recebido do Congresso dos Deputados, decisão esta reservada ao Pleno da Casa (NIEVES, 1994).

Segundo José Nieves, citando Pérez Royo, na Espanha se tem verificado, como na Itália, que a maior parte da legislação é produzida com competência legislativa plena das Comissões (ROYO APUD NIEVES, 1994).

Acerca dessa última observação, deve-se salientar que tanto Itália quanto Espanha são Estados de regime parlamentarista de Governo, o que, por si só, determina uma dinâmica peculiar de funcionamento das Casas Legislativas, com a necessária formação de uma maioria parlamentar para que o Governo se estabeleça. Assim, a

mesma maioria que assume a função Executiva controla o Parlamento e suas Comissões, facilitando o exercício da delegação interna.

Além disso, há que se considerar as diferenças decorrentes do sistema partidário e eleitoral. Na Espanha, por exemplo, o sistema proporcional de lista fechada implantado com a redemocratização do País a partir de 1978 tem levado a um bipartidarismo já bastante caracterizado, o que também influi na formação do Parlamento e de suas Comissões.

Natureza Jurídica da Competência Legislativa Plena das Comissões.

Segundo o relato de Segado, instalou-se na Itália, desde a edição da Constituição de 1947, uma discussão doutrinária acerca da natureza jurídica da competência legislativa plena das Comissões.

Uma corrente defende que se trata de uma delegação a órgãos do Parlamento diversos daqueles a que a própria Constituição outorgava competência legislativa. Outra entende que se trata de uma repartição de competência entre órgãos do Poder Legislativo. Há, ainda, quem pense tratar-se de um mecanismo de desconcentração da atividade legislativa. Ressalta o mesmo autor que essa polêmica não tem se verificado na Espanha, até porque a Constituição desse País se refere ao instituto expressamente como uma delegação (SEGADO 2003).

No Brasil, Silva, em rápido comentário, considera lhe parecer “mais uma função de substituição do que uma função delegada” (SILVA, 2004, pág. 515).

Machado Horta se refere ao instituto como um “procedimento abreviado e descentralizado de legislação” (HORTA, 1995, pág. 541).

Manoel Gonçalves, estudando a Constituição italiana, considera o instituto uma “delegação *interna corporis*, pois o poder de legislar pertencente à câmara passa a uma de suas frações” (FERREIRA FILHO, 2002).

De todo modo, não há muita discussão sobre a *ratio* do instrumento: possibilitar que as Comissões parlamentares possam discutir e votar projetos de lei sem a necessidade de apreciação pelo Plenário da Casa, a fim de tornar o processo legislativo mais ágil, mais especializado, mais participativo e melhor gerido. Sua finalidade não é tanto abreviar o procedimento, senão torná-lo mais cuidadoso e mais técnico.

Assim, ficariam as Comissões com a tarefa de elaborarem as leis que se enquadrem nesse perfil, deixando aos Plenários as decisões mais polêmicas ou de maior conteúdo político ideológico.

Com relação às denominações que têm sido dadas a essa faculdade, como observa Luciana Pacheco (2002), é adequada a expressão *competência legislativa plena*, melhor do que *poder conclusivo* ou *poder terminativo*, como preferiram os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no Brasil, pois ressalta a natureza positiva do instituto, qual seja, a de produzir leis, e não apenas servir de mecanismo de filtragem para o Plenário.

A Competência Legislativa Plena das Comissões no Brasil

Previsão constitucional.

A competência legislativa plena das Comissões encontra-se prevista na Constituição Federal em vigor nos seguintes termos do inciso I, do §2º, do artigo 58:

“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.”

A conformação normativa desse dispositivo guarda evidente paralelo com seu correspondente na Constituição italiana, no qual se inspira. Caberá ao regimento interno de cada Casa do Congresso Nacional estabelecer em que casos atuarão as Comissões com competência legislativa plena, resguardando-se a possibilidade de um décimo dos membros da Câmara ou do Senado requerem a apreciação da matéria pelo Plenário respectivo.

Não há, todavia, na Constituição brasileira, reserva explícita de matérias à competência dos Plenários, sendo, no entanto, claro que esta será imperativa nos casos de tipos normativos para as quais se requer quoruns especiais de aprovação, só verificáveis em votação plenária, como é o caso das leis complementares e das emendas constitucionais.

Já se discutiu na Câmara dos Deputados a interpretação que se deva dar à expressão “projeto de lei” nesse dispositivo, se ampla, abrangendo os projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, se restrita, referindo-se apenas aos projetos de lei ordinária.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Casa, desconsiderando a distinção que o Regimento Interno faz nos incisos I e II do artigo 24, como explicitado adiante, já se pronunciou a favor da primeira possibilidade, entendendo poderem os projetos de decreto legislativo tramitar sujeitos a poder conclusivo das Comissões (PACHECO, 2002).

Contudo, a natureza casuística dessa decisão fica patente no fato de reconhecer essa possibilidade apenas para uma categoria de projetos de decreto legislativo, nomeadamente, aqueles pelos quais a Casa se pronuncia sobre as concessões e

renovações de concessão de serviços de difusão de som e imagem. Ainda que defensável do ponto de vista estritamente constitucional, esbarra a tese em disposições expressas do Regimento Interno, por se tratar de matéria que não pode ser objeto de delegação (artigo 24, inciso II, alínea ‘e’, do Regimento Interno).

O Regimento Interno do Senado Federal consigna expressamente a possibilidade de outras proposições, além de projetos de lei, tramitarem sujeitos à competência plena das Comissões, lá denominada competência terminativa (Regimento Interno do Senado Federal, artigo 91).

A previsão constitucional do recurso de um décimo dos membros da Casa para que o projeto de lei apreciado em Comissão seja discutido e votado pelo Plenário alinha-se com o que a doutrina italiana considera, como se disse, um direito de minoria.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no entanto, desnaturou esse direito das representações minoritárias da Casa ao exigir que o recurso apresentado por um décimo dos membros da Casa seja aceito pela maioria do Plenário, numa decisão preliminar de provimento, sem o que a proposição não será considerada pela totalidade da Casa (artigo 132, §2º). Dessa forma, criou, o regulamento interno da Câmara, um hibridismo com o sistema espanhol, que reserva ao Plenário a decisão sobre chamar para si uma matéria examinada pelas Comissões com competência legislativa plena.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A competência legislativa plena ou poder conclusivo das Comissões na Câmara dos Deputados encontra-se regulada no artigo 24 do seu Regimento Interno, nos seguintes termos:

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

I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;

II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no §2º do art. 132 e excetuados os projetos:

- a) de lei complementar;
- b) de código;
- c) de iniciativa popular;
- d) de Comissão;

- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o §1º do art. 68 da Constituição Federal;
- f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;
- h) em regime de urgência.”

A interpretação desse dispositivo revela que o legislador interno da Câmara dos Deputados optou pelo princípio da delegação genérica de competência legislativa para as Comissões, no que diz respeito aos projetos de lei, independentemente de sua autoria ou iniciativa.

Note-se que o inciso I refere-se a *proposições*, genericamente, enquanto o inciso II distingue especificamente *os projetos de lei*, marcando-se, assim, os dois tipos de atuação das Comissões: quando examinam matérias de competência do Plenário e quando exercem competência legislativa plena.

Para a generalidade das *proposições* (artigo 100, §1º, do Regimento Interno), aplica-se o princípio do exame prévio por Comissão, devendo estas manifestarem-se opinativamente sobre as matérias a elas distribuídas, antes da apreciação deliberativa do Plenário.

No caso dos *projetos de lei*, a regra é que sejam submetidos ao exame das Comissões com competência legislativa plena, observando-se as exceções apontadas.

Assim, a definição das matérias sujeitas à competência plena das Comissões se dá pela análise das exceções previstas nas alíneas do inciso II do artigo 24, entendendo-se que os demais projetos de lei estão sujeitos a esse trâmite.

Algumas considerações sobre as exceções consignadas.

Primeiramente, desnecessária a referência aos projetos de lei complementar, uma vez que são sujeitos a quorum especial de deliberação, que só pode ser verificado em Plenário.

Os projetos de código, de iniciativa popular e de Comissão são excetuados em razão da complexidade da matéria, o primeiro, e da relevância da autoria, os outros.

No caso das Comissões, poderia mesmo se dar o caso de o projeto não ser apreciado senão pela própria autora.

A alínea “e” traz a regra de interpretação mais subjetiva, em alguns aspectos. Seu fundamento é claro: a idéia de que o que não pode ser objeto de delegação

legislativa ao Presidente da República também não deverá ser delegado internamente às Comissões.

Consoante o §1º do artigo 68 da Constituição Federal não podem ser objeto de delegação legislativa

“os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I – organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia dos seus membros;

II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

Algumas matérias mencionadas nessa disposição constitucional não tem uma definição de campo normativo muito precisa, a exemplo de “cidadania” e “direitos individuais”, o que enseja uma margem considerável de interpretação do dispositivo regimental.

Tem, a Presidência da Câmara, por exemplo, entendido que os projetos que contenham dispositivos de natureza penal, que prevejam ou alterem casos de restrição da liberdade devam ser apreciados pelo Plenário, por interferirem com direito individual.

As proposições que, em algum momento de sua tramitação por qualquer das Casas do Congresso, tenham sido apreciadas em Plenário perdem, desde aí, o caráter conclusivo de apreciação nas Comissões. Note-se que as regras regimentais da Câmara não são totalmente coincidentes com as do Senado, ensejando casos de uma matéria tramitar numa Casa com competência legislativa plena das Comissões e na outra não.

Sendo freqüente, na Câmara dos Deputados, que um projeto de lei seja examinado por mais de uma Comissão, é factível e não raro que essas divirjam sobre alguma matéria submetida, em princípio, a seu exame conclusivo.

Como ressalta Pacheco, a dificuldade com esse dispositivo refere-se à falta de definição regimental sobre em que momento tal divergência deve ser identificada e a quem cabe promover a mudança de tramitação da matéria (PACHECO, 2002).

Além disso, nem sempre será óbvia a divergência nos casos em que todos os pareceres são favoráveis com a apresentação de emendas. Haverá, então, que se verificar a compatibilidade das alterações aprovadas em cada Comissão para que se

constate ou não a divergência. Na atual sistemática do Regimento Interno, poderá ocorrer que isso só seja verificado na fase de redação final.

O regime de urgência exclui a competência plena das Comissões, ficando a matéria cometida ao Plenário. Esse expediente, o da concessão de urgência pelo Plenário, é, por vezes, utilizado pelos Líderes das bancadas partidárias exatamente com o propósito de excluir a competência conclusiva das Comissões, tendo o efeito de uma advocatória.

Como já mencionado em outra parte deste estudo, também fica excluída a competência plena das Comissões nos casos em que o projeto sujeito a essa tramitação é apensado a outro de competência do Plenário, prevalecendo a prerrogativa originária deste.

De outra parte, não interfere no exercício do poder conclusivo o fato do projeto tramitar em regime de prioridade, sujeito a prazos mais curtos, e nem o de ser a matéria de autoria de outro Poder.

Considerando o sentido dos pareceres das Comissões sobre os projetos de lei sujeitos a poder conclusivos, pode-se identificar algumas hipóteses de desdobramentos regimentais distintos.

Projetos com pareceres favoráveis, quanto ao mérito, de todas as Comissões competentes para apreciá-los:

- São, nos termos do artigo 58 do Regimento Interno, encaminhados para publicação e abertura do prazo de cinco sessões para eventual interposição de recurso.

Não havendo recurso, ou improvido este, seguirão à redação final e, depois, na forma de autógrafos, ao Senado Federal ou à sanção, conforme o caso.

Projetos com pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as Comissões competentes para examiná-los:

- São considerados rejeitados e ficam sujeitos a arquivamento, salvo interposição de recurso nos termos do §2º do artigo 132 e do artigo 133 do Regimento Interno.

Projetos com pareceres divergentes quanto ao mérito das Comissões competentes para examiná-los:

- São encaminhados à deliberação do Plenário.

Caso peculiar de aplicação regimental, na Câmara dos Deputados, do provimento constitucional referente à competência plena das Comissões é o denominado poder terminativo consignado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à Comissão de Finanças e Tributação ou à Comissão Especial, conforme o caso.

A despeito da diferença terminológica, parece evidente, como remarca Luciana Pacheco (2002), tratar-se de disposição fundamentada na mesma previsão constitucional, sujeita às mesmas condições procedimentais, inclusive quanto à possibilidade de recurso.

Essa disposição tem interessante antecedente doméstico, previsto no Regimento Interno anterior, que vigorou até após a promulgação da Constituição de 1988, a Resolução n.º 30, de 1972, que no §4º de seu artigo 28 estabelecia que

“Sempre que a Comissão de Constituição e Justiça, por maioria absoluta dos seus membros, ou por dois terços de qualquer de suas turmas, aprovar parecer pela inconstitucionalidade de proposição, será esta arquivada por despacho do Presidente da Câmara dos Deputados. O Autor da proposição ou o Líder, até quinze sessões da publicação do despacho no *Diário do Congresso Nacional*, poderá requerer que o parecer seja submetido à apreciação do Plenário.”

Nesse ocasião, consistia o dispositivo, indubitavelmente, numa delegação interna, regimental, que tinha como objetivo evitar a tramitação de proposições eivadas de evidentes vícios de constitucionalidade. O recurso era facultado ao Autor ou Líder, sem exigência de qualquer quorum de apoio. Assim, ausente o recurso, estaria presumida a concordância da Casa com o ponto de vista da Comissão.

Já tendo sido discutida a natureza da apreciação terminativa feita pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ou pela Comissão de Finanças e de Tributação sob a égide do presente ordenamento regimental, resta comentar as condições

procedimentais e as conseqüências de seus pronunciamentos, no exercício dessa faculdade, para a tramitação das proposições na Câmara.

Previsto, inicialmente, no texto regimental promulgado em 1989, Resolução n.º 17, como juízo prévio de admissibilidade para a tramitação de matérias legislativas (vide a redação original do artigo 54), o chamado poder terminativo incide sobre a generalidade das proposições apresentadas à Câmara dos Deputados, e não apenas sobre os projetos de lei, como ocorre com a competência plena ou poder conclusivo das Comissões.

A inversão do fluxo de tramitação das proposições, promovida pela Resolução n.º 10, de 1991, transferiu a apreciação desses aspectos para o final da fase de Comissões, após os pareceres de mérito, desafiando a lógica procedimental, pois se trata, à evidência, de exame e preliminares de conhecimento. Agora, poderá ocorrer o caso de um projeto obter todos os pareceres de mérito favoráveis e ter sua tramitação interrompida, após o trabalho das Comissões precedentes, diante de um parecer terminativo da Comissão de Constituição e Justiça de Cidadania ou de Finanças e Tributação.

Além disso, a mencionada reforma regimental revogou os parágrafos do artigo 54 original, suprimindo os dispositivos que continham a previsão de recurso nos casos de pareceres pela admissibilidade ou inadmissibilidade das proposições, remanescendo, esse artigo, com a atual sintética e lacônica expressão “será terminativo o parecer”.

Desse comando tem-se depreendido que, quando a Comissão de Constituição e de Cidadania ou de Finanças e Tributação, ou, ainda, a Comissão Especial, se manifesta, nos termos dos incisos do artigo 54, pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria, ou por sua inadequação financeira ou orçamentária, cessa a tramitação da proposição, ficando esta sujeita a arquivamento, dado o caráter *terminativo* desse pronunciado.

Uma discretíssima e pouco conhecida alteração promovida pela Resolução n.º 10, de 1991, no §2º do artigo 132, não indicada, inclusive, na mais recente edição do Regimento Interno, dali retirando a expressão “*o mérito*”, teve a intenção de que esse dispositivo passasse a servir de fundamento legal também para o recurso contra os pareceres terminativos, entendendo tratar-se, em verdade, de mais um caso de exercício da mesma faculdade constitucional de apreciação plena pelas Comissões (compare-se a redação do dispositivo na edição do Regimento Interno de 1989 com a atual, de 2003).

Consistente com essa interpretação, o artigo 144 do Regimento Interno estabelece, inequivocamente que

“Haverá apreciação preliminar em Plenário quando for provido recurso contra parecer terminativo de Comissão, emitido na forma do art. 54”

Assim, conclui-se que esse recurso será exatamente o mesmo previsto para o poder conclusivo, isto é, interposto por um décimo dos membros da Casa e sujeito a provimento pelo Plenário.

A apreciação preliminar, disciplinada nos artigos 144 a 147 o Regimento Interno, consiste na reapreciação, pelo Plenário, dos aspectos de constitucionalidade, injuridicidade ou de adequação financeira ou orçamentária, impugnados pelas Comissões de Constituição e Justiça e de Cidadania, de Finanças e Tributação ou Especial. Considerando, o Plenário, a matéria admissível, com ou sem emendas, esta retornará a sua tramitação, caso contrário, será arquivada em definitivo.

Observe-se que a incidência do chamado poder terminativo é independente da ocorrência do poder conclusivo, e não descaracteriza este, em princípio.

Desse modo, os projetos de lei que tramitam sujeito à competência legislativa plena das Comissões são passíveis de serem fulminados por um parecer terminativo. Havendo, todavia, recurso e manifestando-se o Plenário pela admissibilidade da matéria, em apreciação preliminar, esta retorna a seu trâmite original, isto é, continua submetida ao poder conclusivo.

Pode-se, assim, formular mais uma hipótese de tramitação para os projetos sujeitos à competência legislativa plena das Comissões.

Projetos com pareceres favoráveis, quanto ao mérito, das Comissões competentes, mas considerados inconstitucionais, injurídicos ou inadequados financeira ou orçamentariamente:

- Ficam sujeitos a arquivamento, salvo interposição de recurso para apreciação preliminar em Plenário, nos termos dos artigos 54, 132, §2º e 144 a 147 do Regimento Interno.

Um caso especial de aplicação do poder terminativo da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania se dá na tramitação das Propostas de Emenda à Constituição.

De acordo com a disciplina dos artigos 201 a 203 do Regimento Internos, as Propostas de Emenda à Constituição são apreciadas, inicialmente, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, à qual compete manifestar-se sobre sua admissibilidade, verificando o cumprimento das condições exigidas pela Constituição Federal para sua reforma.

Inadmitida a Proposta, pela Comissão, caberá recurso do Autor com apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos membros da Casa, para que a matéria seja levada à apreciação preliminar do Plenário.

Consideração sobre o Apanhado Teórico

Desse breve apanhado teórico e legal do tema, constata-se que, a despeito das hesitações em nível regulamentar, o desenho normativo da competência legislativa plena das Comissões no ordenamento jurídico brasileiro e, em especial, na Câmara dos Deputados, é compatível com seus congêneres em outros Países.

Passível, sem dúvida, de aperfeiçoamentos institucionais, a atuação das Comissões parlamentares é uma característica cada vez mais presente no exercício da função legislativa, em todo o mundo.

As críticas que são feitas aos diversos sistemas de comissão vão muito mais na direção de suas eventuais contradições internas, oriundas das peculiaridades dos ordenamentos constitucionais e dos contextos históricos, políticos e sociais em que estão inseridos do que no sentido de questionar sua utilidade e modernidade.

No passo seguinte deste trabalho, apresentamos dados colhidos na Câmara dos Deputados que identificam e quantificam a atuação das Comissões dessa Casa no exercício de sua competência legislativa plena, relacionando-os com a atuação do Plenário, na busca de compreender de modo os Deputados têm operado com esse instituto e que importância prática tem ele adquirido na vida parlamentar brasileira.

METODOLOGIA

A pesquisa se concentrará no levantamento de dados a partir dos registros constantes dos arquivos de tramitação legislativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que agregam informações sobre proposições, seus regimes de tramitação, autoria, data de apresentação, pareceres, aprovação, rejeição etc.

Esses dados serão agrupados por legislatura e analisados à luz das regras regimentais e considerados sob o prisma da gestão do processo legislativo, buscando-se aferir qual o direcionamento dos fluxos de tramitação dos projetos de lei de competência conclusiva nas Comissões e de competência do Plenário, a proporção entre essas duas vertentes e as oscilações ao longo das legislaturas.

APRESENTAÇÃO DOS DADOS DE PESQUISA

Com o objetivo de avaliar a atuação das Comissões da Câmara dos Deputados no exercício da competência legislativa plena, ou poder conclusivo, considerando o fluxo de tramitação dos projetos de lei pelo Plenário e pelas Comissões, foram levantados dados sobre a quantidade de projetos de leis aprovados conclusivamente pelas Comissões e aprovados pelo Plenário da Casa.

Concentrou-se a busca de dados nos *projetos de lei* uma vez que estes se constituem na espécie de proposição passível de ser apreciada com competência legislativa plena, ou poder conclusivo, nos termos constitucionais e regimentais.

De outra parte, foram quantificados apenas os projetos de lei *aprovados*, e não os penderes de deliberação ou rejeitados, por algumas razões. Primeiro, porque nos interessa aferir o aspecto positivo da atividade legislativa, ou seja, considerar as matérias que lograram a atenção e prioridade dos Deputados como sendo assuntos de interesse da sociedade e merecedores de tramitação na Casa até sua apreciação final.

Segundo, porque uma vez que o Regimento Interno da Câmara não consagra integralmente o princípio de independência das legislaturas, como se explicou, há uma massa de proposições que permanecem em tramitação por tempo indeterminado, passando de uma legislatura para outra sem jamais serem consideradas. Essas matérias, embora formalmente em andamento, não são, na prática, consideradas partes da agenda política.

Em terceiro lugar, porque não havendo limites quantitativos à iniciativa legislativa, parlamentar ou de outros Poderes, a Câmara dos Deputados lida com um volume descomunal de documentos apresentados em cada sessão legislativa, cuja maior parte não tem, todavia, viabilidade técnica ou política.

Segundo dados da Secretaria - Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, na 50ª Legislatura foram apresentados 4.882 (quatro mil oitocentos e oitenta e dois) projetos de lei. Na 51ª foram 7.514 (sete mil, quinhentos e quatorze) e na atual, até 1º/12/2004,

havia sido apresentados 4.547 (quatro mil, quinhentos e quarenta e sete) projetos de lei.

Desse modo, em 1º/12/2004, segundo a mesma fonte, havia 10.130 (dez mil cento e trinta) projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, não estando incluídas nesse número outras proposições, como as propostas de emenda à constituição e os projetos de lei complementar, de decreto legislativo ou de resolução.

Na mesma data, 427 (quatrocentos e vinte e sete) projetos de lei estavam prontos para a Ordem do Dia do Plenário, quer dizer, em condições de serem apreciados pelo Plenário, quer por já terem obtidos os pareceres das Comissões, quer por estarem em regime especial de tramitação. Esse número de pendências se aproxima da quantidade de projetos de lei aprovados em uma Legislatura completa (ver Tabela 1).

Finalmente, a pesquisa restringiu-se aos projetos aprovados porque a flexibilidade dos prazos nas Comissões induz a que essas, via de regra, prefiram a não apreciação à rejeição das matérias, exercendo, dessa forma, uma função de triagem legislativa.

Assim, embora as proposições que são recusadas ou não apreciadas também demandem considerável tempo e trabalho dos Parlamentares, julgamos mais conveniente, para os fins deste trabalho, concentrar os dados nos projetos de lei aprovados, uma vez que as regras de funcionamento da Câmara dos Deputados não impõem uma decisão final sobre todas as matérias em tramitação, ou pelo menos não prevêm um prazo determinado para que isso ocorra.

Note-se que trata-se de aferir o trabalho legislativo desenvolvido pelas Comissões da Câmara dos Deputados. Diferentemente de pesquisas anteriores, como de Mueller e Pereira (2000), não estão sendo consideradas apenas as proposições que tenham sido efetivamente transformadas em lei, mas aquelas que foram aprovadas na Câmara dos Deputados, em seus Órgão Técnicos ou em Plenário.

Os dados foram coletados junto ao Serviço de Sinopse Legislativa, do Centro de Documentação e Informação, e na Secretaria - Geral da Mesa da Câmara dos Deputados.

Tabela 1. Quantidade de Projetos de Lei aprovados em Comissão e no Plenário, na Câmara dos Deputado, por Legislaturas

LEGISLATURA	COMISSÕES	PLENÁRIO	TOTAL
49ª (1991/1995)	218	270	488
50ª (1995/1999)	237	240	477
51ª (1999/2003)	301	178	472
TOTAL	756	688	1437

Fonte: Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação

A Tabela 1 mostra o número de projetos de lei aprovados com competência legislativa plena das Comissões, o número de projetos de lei aprovados pelo Plenário e total de projetos de lei aprovados pela Casa, nas sucessivas Legislaturas, de 1991 até 2003.

Legislatura é o período de duração de cada composição do Congresso Nacional, isto é, a periodicidade com que se renovam os mandatos parlamentares no Poder Legislativo. Há, no caso da Câmara dos Deputados, uma coincidência entre as Legislaturas e os mandatos dos Deputados, uma vez que a cada quatro anos ocorrem eleições gerais para a Casa. As Legislaturas são numeradas desde o início da instituição parlamentar no Brasil.

Consideramos Legislaturas completas a fim de evitar a flutuação que a atividade parlamentar revela ao longo do calendário eleitoral, com elevada incidência nos inícios de mandato, queda nos períodos antecedentes às eleições e novamente maior intensidade ao final das Legislaturas.

Cada Legislatura inicia-se no dia 1º de fevereiro do ano subsequente à eleição para a Câmara dos Deputados, com a posse dos candidatos eleitos, e se compõe de quatro sessões legislativas ordinárias, de 15 de fevereiro a 15 de dezembro de cada ano.

Tabela 2. Proposições Aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados, por Legislaturas

LEGISLATURA	PROJETOS DE LEI	MEDIDAS PROVISÓRIAS	OUTRAS MATÉRIAS	TOTAL
50ª (1995/1999)	240	-	313	553
51ª (1999/2003)	178	61	207	446
TOTAL	418	61	520	999

Fonte: Câmara dos Deputados – Secretaria – Geral da Mesa

A Tabela 2 afere a atividade do Plenário da Câmara dos Deputados na 50^a e 51^a Legislaturas.

Dentre as matérias aprovadas pelo Pleno, distinguimos os projetos de lei, para efeito de comparação com os aprovados conclusivamente nas Comissões, e as Medidas Provisórias, as quais, a partir de 2001, passaram a ocupar parte significativa das atividades do Plenário da Casa, com a mudança de rito introduzida pela Emenda Constitucional n.º 32. A partir dessa Emenda, as Medidas Provisórias passaram a tramitar em cada Casa, e não mais em sessão conjunta do Congresso nacional, sobrestando a pauta respectiva após o 45º (quadragésimo quinto) dia de vigência.

Para que se tenha idéia da dimensão da mudança na dinâmica dos trabalhos de Plenário provocada pelas Medidas Provisórias, dados da Secretaria - Geral da Mesa da Câmara dos Deputados mostram que das 162 (cento e sessenta e duas) sessões deliberativas, ordinárias e extraordinárias, realizadas em 2003, nada menos do que 76 (setenta e seis) tinham, nas respectivas Ordens do Dia, Medidas Provisórias com prazo de sobrestamento vencido.

Nesse ano, 2003, foram aprovadas, pelo Plenário da Câmara, 53 (cinquenta e três) Medidas Provisórias e 71 (setenta e um) projetos de lei.

Tabela 3. Distribuição dos Projetos de Lei Apresentados, por Legislaturas

LEGISLATURA	COMISSÕES	PLENÁRIO	TOTAL
50^a (1995/1999)	4.539	2.384	6.923
51^a (1999/2003)	5.198	1.882	7.080
TOTAL	9.737	4.266	14.003

Fonte: Câmara dos Deputados – Secretaria - Geral da Mesa

A Tabela 3 mostra o número de projetos de lei distribuídos, pelo Presidente da Câmara, para apreciação com competência plena das Comissões e o número daqueles despachados para deliberação do Plenário.

ANÁLISE DOS DADOS DE PESQUISA

Os dados pesquisados mostram uma participação significativa das Comissões na aprovação de projetos de lei na Câmara dos Deputados.

Como se demonstra na Tabela 1, essa participação cresceu nas sucessivas Legislaturas, desde a 49ª até a 51ª. Na 49ª, do total de 488 (quatrocentos e oitenta e oito) projetos de lei aprovados pela Câmara dos Deputados, quase 45% foram apreciados conclusivamente pelas Comissões. Na Legislatura seguinte, essa proporção sobe para praticamente 50%, enquanto que na 51ª dá um salto substancial para atingir perto de 63% do total. Observe-se que o total de projetos de lei aprovados permaneceu quase constante nas três Legislaturas consideradas.

Esse forte incremento na participação das Comissões na produção legislativa observado na 51ª Legislatura foi provocado tanto pelo aumento no número de projetos de lei aprovados com competência plena nas Comissões quanto por um decréscimo da atividade do Plenário com relação a esse tipo de proposição.

Buscando uma explicação para o arrefecimento da atividade legislativa do Plenário pela via de projeto de lei, foram levantados dados sobre a aprovação de proposições no Pleno na 50ª e 51ª Legislaturas, constantes da Tabela 2.

Parece claro, analisando-se as informações obtidas, que o advento das Medidas Provisórias em 2001, portanto em meados da 51ª Legislatura, mudou substancialmente o perfil da atividade legislativa do Plenário da Câmara dos Deputados, com diminuição no número de projetos de lei aprovados e também no total geral de proposições aprovadas.

Observe-se que se somarmos o número de projetos de lei aprovados na 51ª Legislatura ao de Medidas Provisórias, obteremos um total idêntico ao de projetos de lei aprovados na Legislatura anterior: 239 projetos de lei e Medidas Provisórias, na 51ª, contra 240 projetos de lei na 50ª.

Esses dados indicam, assim, uma transferência de atividade legislativa do Plenário no sentido de serem apreciadas Medidas Provisórias em detrimento de projetos

de lei. Deve-se lembrar que, pelo rito introduzido pela Emenda Constitucional 32, de 2001, as Medidas Provisórias não apreciadas em quarenta e cinco dias a partir de sua publicação entram em regime de urgência, sobrestando a apreciação das demais matérias na Casa em que estiverem tramitando.

Em conseqüência, observa-se, também um decréscimo no número total de proposições apreciadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Esse fenômeno aparece explicitado de outra forma nos dados sobre a Ordem do Dia das sessões deliberativas da Câmara no ano de 2003, já mencionados, pelos quais se verifica que quase metade dessas sessões tiveram suas pautas encabeçadas por Medidas Provisórias com prazo de sobrestamento esgotado, o que impedia a apreciação de outras proposições.

Na mesma linha, os dados da Tabela 3 demonstram um crescimento substancial do número de projetos distribuídos às Comissões para apreciação com competência plena em comparação com aqueles submetidos à deliberação do Plenário, o que permite inferir que a tendência ascendente na proporção de projetos aprovados conclusivamente pelas Comissões em relação aos aprovados no Pleno persistirá, mantidas as atuais condições normativas.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O funcionamento de um sistema de Comissões é fenômeno que remonta à origem dos parlamentos modernos, com importância crescente nos Estados democráticos que assumem cada vez mais atribuições perante a sociedade.

O apanhado teórico apresentado demonstra a importância e atualidade do tema, assim como a bem sucedida experiência da implantação da chamada competência plena ou poder conclusivo das Comissões, a partir das experiências italiana e espanhola e sua aplicação no Brasil.

Os dados apresentados demonstram que a via da apreciação pelas Comissões, dispensado exame da proposição pelo Plenário, não apenas respondeu, desde o início, por parte significativa da produção legislativa na Câmara dos Deputados, como tem crescido de importância ao longo das sucessivas legislaturas a partir de 1991.

Pode-se assim, concluir que o sistema tem demonstrado eficiência, merecendo aperfeiçoamentos institucionais, normativos e técnicos.

Recomenda-se, nesse sentido, uma reforma regimental que torne mais claras as regras a serem aplicadas especificamente na apreciação conclusiva, evitando-se, como se faz hoje, a utilização de normas e institutos concebidos para a apreciação em Plenário.

Também é recomendável que a Casa coloque à disposição das Comissões os recursos materiais e humanos necessários a um trabalho ágil e eficiente, privilegiando a descentralização e o estudo mais aprofundado das matérias legislativas.

Destacamos, por derradeiro, que a pesquisa efetuada indica alguns outros caminhos a serem explorados. Por exemplo, interessaria um estudo que identificasse, dentre os projetos aprovados conclusivamente pelas Comissões, qual a proporção de matérias de iniciativa parlamentar em comparação com as de iniciativa do Poder Executivo. Igualmente, seria busca de dados sobre a efetiva transformação em normas jurídicas das proposições apreciadas pelas Comissões. Finalmente, uma comparação do

comportamento do instituto da competência plena entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal poderia contribuir para sua compreensão e aperfeiçoamento.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 20. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 6. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003.

BRASIL. Senado Feral. **Regimento Interno do Senado Federal**. Brasília, DF: Senado Federal, 2003.

CASTILLO, F. N. **La función legislativa de control en comisión parlamentaria: comisiones de investigación y comisiones legislativas permanentes con competencia legislativa plena**. Madri: Editorial COLEX, 2000.

FERREIRA FILHO, M. G. **Do Processo Legislativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

HORTA. R. M. **Estudos de Direito Constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

MORAES, A. **Direito Constitucional**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: v. 15, n. 43 p. 45-67, Jun. 2000.

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

PACHECO, L. B. **A Tramitação de Proposições na Câmara dos Deputados: Do início à fase de Comissões**. Brasília, DF: Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2002.

SAMPAIO, N. S. **O Processo Legislativo**. 2.ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SEGADO, F. F. El Procedimiento Legislativo Descentralizado en Italia y España. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte: v. 3, n.º 12, abril/junho, 2003.

SILVA, J. A. **Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, L. P. **O impacto das migrações partidárias nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados**. Monografia apresentada no Curso de Especialização em Gestão Legislativa da Universidade de Brasília. Brasília, DF: 2004.

SOARES, E. As Comissões Parlamentares Permanentes: países não socialistas. **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra**. Coimbra: v. LVI, 1980.