

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

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

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

Elza Carneiro dos Santos Figueiredo

SISTEMA DE COMISSÕES E O PODER CONCLUSIVO NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS

Brasília

2011

Elza Carneiro dos Santos Figueiredo

**SISTEMA DE COMISSÕES E O PODER CONCLUSIVO NA CÂMARA
DOS DEPUTADOS**

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

Orientador: André Corrêa de Sá Carneiro

Brasília

2011

Autorização

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

Assinatura: _____

Data ____/____/____

Figueiredo, Elza Carneiro dos Santos.

Sistema de comissões e poder conclusivo na Câmara dos Deputados [manuscrito] / Elza Carneiro dos Santos Figueiredo. -- 2011.

46 f.

Orientador: André Corrêa de Sá Carneiro.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Comissão parlamentar, poderes e atribuições, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.536(81)

SISTEMA DE COMISSÕES E O PODER CONCLUSIVO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo
2º Semestre de 2011.

Aluna: Elza Carneiro dos Santos Figueiredo

Banca Examinadora:

André Corrêa de Sá Carneiro

Jules Rodrigues Pereira

Brasília, de 2011.

Dedico este trabalho à minha família, pela compreensão.
Aos professores do Cefor pelo esforço e dedicação em
contribuir para o conhecimento

Agradecimentos

Ao meu esposo Rosenildo e filhos, pelo amor e incentivo.

Ao André Corrêa de Sá Carneiro, por sua orientação.

Aos professores pelo conhecimento.

Aos colegas da turma pela diversidade e alegria.

O que faz uma República é a solidez das leis.

Barão de Montesquieu

RESUMO

Este estudo se refere ao processo legislativo no Parlamento brasileiro, especificamente sobre o sistema de comissões parlamentares e o poder de apreciação conclusiva conferido às comissões pela Constituição Federal de 1988. Essa prerrogativa de deliberar sobre as proposições em substituição ao plenário é de grande importância no processo de formação das leis. É feita uma análise dos projetos de lei ordinária aprovados na Câmara dos Deputados na 53ª legislatura, com intuito de verificar a efetividade do poder conclusivo das Comissões na aprovação desses projetos e a devida produção legislativa.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Sistema de comissões. Poder conclusivo. Projetos de lei. Produção legislativa.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Projetos de lei ordinária sujeitos à apreciação conclusiva das comissões	30
Gráfico 1 - Projetos de lei ordinária sujeitos à apreciação conclusiva das comissões	30
Tabela 2 -Projetos de lei ordinária aprovados sujeitos deliberação do plenário	31
Gráfico 2 - Projetos de lei ordinária aprovados sujeitos à deliberação do plenário	32
Tabela 3 - Projetos de lei ordinária aprovados em plenário	32
Gráfico 3 - Projetos de lei ordinária aprovados em plenário	33
Tabela 4 - Projetos de lei ordinária aprovados 53ª legislatura	33
Gráfico 4 - Projetos de lei ordinária aprovados 53ª legislatura	34
Tabela 5 - Iniciativa dos projetos de lei conclusivos aprovados nas comissões.....	34
Gráfico 5 - Iniciativa dos projetos de lei conclusivos aprovados nas comissões	35
Tabela 6 - Iniciativa dos projetos de lei aprovados em plenário	36
Gráfico 6 - Iniciativa dos projetos de lei aprovados em plenário.....	36
Tabela 7 - Projetos de lei ordinária transformados em norma jurídica	37
Gráfico 7 - Projetos de lei ordinária transformados em norma jurídica	38

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I.....	12
1.1 Processo de Formação das Leis	12
1.2 Aspectos Gerais do Processo Legislativo	13
1.2.1 Conceito.....	13
1.2.2 Pressupostos do Processo Legislativo	14
1.2.3 Princípios Gerais do Processo Legislativo	15
1.2.4 Fases do Processo Legislativo	15
1.2.5 Espécies Normativas.....	16
1.2.6 Atividade Legislativa do Executivo	18
CAPÍTULO II.....	21
2.1 Sistema de comissões parlamentares	21
2.2 Sistema de Comissões no Parlamento Brasileiro	24
2.2.1 O poder conclusivo das comissões na Câmara dos Deputados	26
CAPÍTULO III	29
3.1 Pesquisa e análise de dados da 53ª Legislatura - produção legislativa da Câmara dos Deputados	29
3.1.1 Apresentação e análise dos dados da pesquisa	29
3.1.2 Produção legislativa das comissões	30
3.1.3 Produção legislativa do plenário.....	32
3.1.4 Comparativo da produção legislativa	33
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

O sistema de comissões do Parlamento brasileiro, segundo estudos sobre o processo legislativo, vem experimentando um grande avanço após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta, tendo em vista a imensa demanda relacionada à elaboração de leis e centralizada nas deliberações do plenário das Casas Legislativas, conferiu às comissões parlamentares poderes para substituírem o plenário, em determinadas condições, na deliberação de projetos de lei.

Tal prerrogativa, adotada em outros Parlamentos ao redor do mundo, encontra origem no sistema de comissões do Congresso italiano. A medida visa a descentralizar o processo de formação das leis, bem como a racionalizá-lo e torná-lo ágil. Em termos práticos, determinadas proposições, a partir da atual Carta Magna, não mais dependeriam de aprovação do plenário, podendo ser conclusivamente apreciadas pelas Comissões da Casa.

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), principal norma jurídica a organizar e disciplinar os trabalhos da Casa, em adaptação ao que propôs a Constituição ora em vigor, teve acrescidos ao seu próprio texto dispositivos regimentais que regulamentam a tramitação dos projetos de lei sujeitos à apreciação em caráter conclusivo nas comissões.

Estudo anterior de Pereira e Muller (2000, p.50) cita que nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988 houve um pequeno índice de leis aprovadas oriundas do poder decisório das comissões. No entanto, estudo recente de Santos (2007, p. 8) aponta um amadurecimento desse instituto que contribui para o fortalecimento do papel dessas comissões e o aumento da produção legislativa.

Tendo em vista as realidades aqui observadas, esta pesquisa pretende analisar os projetos de lei aprovadas na Câmara dos Deputados. Numa ótica mais precisa, pretende-se focar exclusivamente nos projetos aprovados, delimitando-se à produção legislativa verificada ao longo da 53ª legislatura, com duração entre os anos de 2007 a 2010. A princípio, é feito um estudo teórico relativo ao processo de formação das leis, a importância que esta ganhou nos Estados Modernos e o devido processo legislativo aplicável. Em seguida é abordado o sistema de comissões e seu poder conclusivo e, por último, a análise da produção legislativa

verificada no período, assim como uma comparação entre o quantitativo e a iniciativa das leis aprovadas nas comissões e no plenário.

A metodologia aplicada neste estudo foi o levantamento de dados junto à Secretaria Geral da Mesa - SGM, o Centro de Documentação e Informação - CEDI e o banco de dados do Sistema de informações legislativas da Câmara dos Deputados - SILEG. As informações referem-se tanto aos projetos de lei aprovados na Câmara dos Deputados com apreciação conclusiva das comissões quanto aos projetos de mesma natureza sujeitos a deliberação do plenário. O intuito desse levantamento de dados é tomar conhecimento da produção legislativa da Câmara dos Deputados e observar a efetividade do poder conclusivo das comissões (número de projetos aprovados) e a iniciativa dessas leis.

CAPÍTULO I

1.1 Processo de Formação das Leis

No Estado Liberal, o Parlamento era composto por homens livres e vistos pela sociedade como “iluminados”; homens que buscavam produzir leis as quais pudessem estabelecer a justiça e a vontade geral da classe dominante. A lei era apolítica, não interferia nas relações sociais e econômicas existentes, tinha um caráter genérico e abstrato, versando basicamente sobre a segurança e a liberdade dos homens de negócios, sem que se despertasse, nesse tempo, a efetividade das ações do Poder Executivo (FERREIRA FILHO, 2002, p.54).

Com o desgaste dos regimes absolutistas e a exaltação dos ideais transmitidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Parlamento, por sua representatividade junto à sociedade, tornou-se um caminho natural para a democracia e terminou por consolidar essa sobreposição relativamente aos demais poderes do Estado (CLÉVE, 1993, p.43).

Entretanto, com o surgimento dos partidos políticos que atuavam no Parlamento por meio de diferentes representações sociais, dentre outros fatores de implicações sociais e econômicas, ocorreu uma mudança radical nas concepções políticas e ideológicas da época, impondo a falência do modelo parlamentar vivido no Estado Liberal.

Portanto, com a passagem do Estado Liberal para o Estado Social, surgiria um novo Parlamento, este adaptado às profundas alterações pelas quais passaram a sociedade e o Estado. A produção das leis, por conseguinte, passaria a assumir um caráter nitidamente instrumental, uma expressão de vontade política e um meio de intervenção do Estado.

No Estado Democrático de Direito, a lei ganhou importância, um valor político, e se tornou um instrumento de poder. Não apenas a lei, mas o seu devido processo de elaboração, que ocorre dentro do Parlamento. Esse processo se transformou numa verdadeira “técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins de poder” (HORTA, 2003, p. 533).

Na ciência do direito, o termo *lei* é definido como uma regra geral de ação humana externa, imposta pela autoridade política soberana. É o resultado, a concretização no plano prático, da conduta do Estado-Legislator. Em ciência política, a noção de lei, em qualquer sociedade organizada, consiste em regras da conduta humana que são impostas pelo poder do Estado. Segundo José Afonso da Silva, sociedade alguma seria capaz de viver sem prática e

hábitos de vida uniformes, sendo, portanto, absolutamente necessário o estabelecimento de regras e limites, formas expressas e definidas de associação para o cumprimento dos propósitos básicos da ordem em seu sentido interno, além da segurança no tocante a forças externas. O autor define lei no sentido material e formal. No sentido material, a lei pode ser compreendida como um ato normativo de caráter geral, abstrato e obrigatório, que tenha como finalidade o ordenamento da vida coletiva. Nesse entendimento, a norma escrita vem para trazer certeza, precisão e garantia às relações jurídicas. No sentido formal, a lei existe apenas nos regimes constitucionais da separação de funções do Estado, vez que seu conceito provém do fato de ser a função legislativa atribuída a órgão distinto das funções executivas e judiciárias (SILVA, 2006, p. 27).

A Constituição Federal é considerada fundamental e superior a todas as demais leis, chamada, portanto, de Lei Maior ou Carta Magna. Destarte, é princípio basilar que nenhuma outra norma pode estar em desacordo ou incompatível com a Constituição Federal. A Constituição permite as transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade requer, enquanto a lei se caracteriza como desdobramento necessário do conteúdo da própria Constituição, exercendo mudanças sociais democráticas (SILVA, 2006, p. 31).

1.2 Aspectos Gerais do Processo Legislativo

1.2.1 Conceito

O mesmo autor avalia processo legislativo como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado. Os atos são a iniciativa, a emenda, a discussão, a votação e a sanção, realizados pelos órgãos legislativos para o fim de promulgar leis (SILVA, 2006, p. 41- 42).

Sampaio por sua vez, ensina que o processo legislativo pode ser entendido em dois sentidos, a saber, o sociológico e o jurídico. O primeiro seria relacionado aos fatores que influenciam os legisladores, sua formação e origem social, enquanto o segundo concentrar-se-ia nos parâmetros que regulam a produção, a criação, a modificação ou a revogação de normas gerais (SAMPAIO, 1996, p. 28).

Para Moraes o processo legislativo pode ser entendido como o conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na

produção das leis e atos normativos que derivam da própria Constituição Federal (2001, p. 509).

1.2.2 Pressupostos do Processo Legislativo

Na visão apregoada pelo constitucionalismo moderno, para haver uma legislação válida é necessário que ocorram certos requisitos que Silva denominou de pressupostos do processo legislativo. São eles: a existência do Parlamento; a proposição legislativa; a competência legislativa do Parlamento; e a capacidade do proponente (SILVA, 2006, p.49).

O Parlamento é o órgão responsável pela função legislativa do Estado, conforme o princípio clássico da separação dos poderes, e a sede da lei em seu sentido técnico e formal. Vale ressaltar que o Parlamento não é pressuposto para a existência do ato legislativo final, pois este pode existir sem o processo legislativo prévio, como ocorre com as medidas provisórias.

O segundo pressuposto é a proposição legislativa, vez que não há processo legislativo sem proposição, sendo necessário que haja a apresentação de uma proposição devidamente formalizada e justificada que será apreciada pelo Parlamento. Conforme dispõe o artigo 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, “proposição é toda matéria sujeita à deliberação da Câmara”. Ressalte-se que o projeto de lei é a espécie mais comum dentre as proposições legislativas.

A competência legislativa é o terceiro pressuposto. Nele se estabelece a competência do Parlamento em legislar sobre matérias sujeitas à sua apreciação. Este pressuposto tem mais significado em Estados compostos por federações nas quais a repartição de competência distribui entre os vários corpos legislativos existentes na Federação as matérias sobre quais cada uma delas pode legislar. A competência legislativa difere da competência orgânica em que certas normas não podem ser produzidas pelo Parlamento, como os decretos regulamentares.

O último pressuposto é a capacidade do proponente. Isso significa a capacidade de os titulares da iniciativa legislativa, prevista na Constituição Federal, apresentarem uma proposição a uma das Casas do Congresso Nacional a fim de ser produzido um ato legislativo.

1.2.3 Princípios Gerais do Processo Legislativo

Os princípios do processo legislativo moderno referem-se ao procedimento legislativo, ao aspecto da dinâmica no qual se desenvolvem as fases de elaboração da Lei (SILVA, 2006, p.50). Trata-se dos seguintes princípios:

- **Publicidade:** as deliberações das câmaras realizam-se perante o público, e suas deliberações e resultados devem ser divulgados em ata e na imprensa;

- **Oralidade:** os debates ocorrem de viva voz na discussão e votação. No Brasil, esses debates são transcritos para notas taquigráficas, conforme os regimentos de cada Casa.

- **Separação das fases de discussão e votação:** a votação só terá início após o encerramento da discussão, para evitar que haja novos debates na fase da votação. O encaminhamento da votação, a orientação dos líderes partidários e as declarações de voto não violam esse princípio, uma vez que não se volta a discutir a matéria;

- **Unidade da legislatura:** a legislatura tem duração de quatro anos, e as deliberações devem ser tomadas dentro dela. Esse tempo coincide com o tempo de mandato dos deputados. No processo legislativo é um princípio a ser observado, porque cada legislatura é única e marcada por sessões preparatórias para posse dos membros e eleição das Mesas de cada Casa;

- **Exame prévio do projeto por comissões parlamentares:** o Parlamento em geral se organiza em comissões permanentes, órgãos técnicos especializados em campos temáticos específicos, com a função de estudar as propostas legislativas. Ou seja, antes de as proposições serem apreciadas em plenário, devem ser analisadas por esses órgãos, com a exceção prevista no artigo 58 da Constituição Federal e regulamentada no artigo 24, II, do regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, no caso o poder conclusivo das comissões, como será visto adiante.

1.2.4 Fases do Processo Legislativo

O procedimento de elaboração de leis ordinárias, denominado de processo legislativo ordinário, é o mais amplo e completo. É tratado pelos regimentos das duas Casas como regra geral e se aplica à tramitação de projetos de lei. Este trabalho tem como referência essa espécie legislativa.

Segundo Ferreira Filho, a elaboração da lei se dá em três fases distintas: a introdutória, a constitutiva e a complementar (FERREIRA FILHO, 2001, p.73).

A fase introdutória é a da iniciativa, que nasce do poder que cada ente tem de propor a adoção de uma lei, como também de apresentar projeto junto ao órgão competente. Trata-se, então, do processo de elaboração da lei.

Já a fase constitutiva ocorre desde a discussão e votação da câmara ou câmaras legislativas até a sanção ou veto do Chefe de Estado. Verifica-se, nessa fase, toda a tramitação do projeto até a decisão que se adote sobre o seu teor. É o momento em que o projeto de lei é apreciado nas duas Casas do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

A fase complementar, que vem a ser o estágio final aqui analisado, é a fase integratória da norma, a qual compreende a promulgação e a publicação da lei. Compreende-se, portanto, que a promulgação é a autenticação de que uma lei foi regularmente elaborada, é a certificação da existência da lei. A publicação é comunicação destinada a levar todos ao conhecimento da lei, podendo ser compreendida como o nascedouro da norma para o mundo jurídico.

1.2.5 Espécies Normativas

O Poder Legislativo Brasileiro, responsável pela produção de leis é uma organização bicameral e é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de duas Casas Legislativas autônomas, a saber, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Em virtude da organização federativa do Estado brasileiro, o Senado é composto por representantes dos estados e do Distrito Federal, eleitos pelo princípio majoritário. A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada estado, territórios e Distrito Federal.

A Câmara dos Deputados, como uma das Casas do Congresso Nacional, também é responsável pelo processo legislativo aplicável à formação das espécies normativas previstas pela Constituição Federal, como será visto mais adiante. Tem primazia como instância deliberativa, sendo a porta de entrada dos projetos provenientes dos Poderes Executivo e Judiciário, bem como dos cidadãos, além dos que são apresentados por seus próprios membros. O Senado, a quem também cabe à iniciativa de propor projetos de lei, tem a função revisora dos projetos aprovados pela Câmara; esta se pronuncia em última instância sobre as alterações porventura propostas pelo Senado. Todavia, cabe ainda observar que a Constituição de 1988 prevê situações em que o Congresso atua como câmara única, com sessões conjuntas

da Câmara dos Deputados e Senado Federal. Verifique-se, a propósito, que, no caso de projetos de iniciativa do Senado, a Câmara dos Deputados atua como Casa revisora.

Conforme estabelece o artigo 61 da Carta Magna brasileira, a iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Constituição.

Antes, porém, de reconhecer os entes aos quais se pode atribuir a iniciativa da propositura de leis, o texto constitucional, mais especificamente em seu artigo 59, aponta as espécies normativas por meio das quais o Estado concretiza a sua função legislativa. O processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

A Câmara dos Deputados, no âmbito do processo legislativo, atua na apreciação de proposições legislativas. Assim sendo, vale considerar que o Regimento Interno define o termo proposição como sendo toda matéria submetida à deliberação da Casa. Nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), em seu artigo 100, § 1º, “as proposições poderão consistir em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle”. Por questões de formalidade, as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei, os projetos de decreto legislativo e os projetos de resolução são denominados proposição principal. São, portanto, proposições acessórias as emendas, os pareceres, os recursos e os requerimentos (PACHECO, 2002, p.15).

As propostas de emenda à Constituição são proposições destinadas a promover alterações no texto constitucional vigente. Podem ser apresentadas pelo Presidente da República, por mais da metade das assembleias legislativas das Unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas pela maioria relativa de seus membros, e por, no mínimo, um terço do total de membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Os projetos mencionados no artigo 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados são de três tipos: projetos de lei, de decreto legislativo e de resolução.

Os projetos de lei são proposições destinadas a alterar as leis vigentes ou criar leis novas sobre matérias inseridas constitucionalmente no âmbito da competência da União. Essas espécies normativas podem ser destinadas a produzir leis ordinárias e leis

complementares. Os projetos de lei complementar só podem tratar de matérias sobre as quais o texto constitucional tenha exigido regulação sob o molde dessa espécie normativa.

A lei delegada é elaborada e editada pelo Presidente da República com a autorização do Poder legislativo. A resolução que autorizará o Executivo a elaborar a lei expressará seus limites e conteúdo. A lei delegada é como as demais leis, no que diz respeito à sua natureza jurídica. Se a resolução determinar a apreciação por projeto pelo Congresso Nacional, este o fará em votação única, vedada qualquer emenda.

A medida provisória é editada pelo Poder Executivo em caso de relevância e urgência, passando a valer, com força de lei, a partir de sua publicação, com vigência de sessenta dias, prorrogáveis pelo mesmo período. Se nesse prazo a medida não for convertida em lei (por ter sido rejeitada ou por decurso de prazo) pelo Congresso Nacional, a mesma perderá sua eficácia e não poderá ser reeditada na mesma sessão legislativa.

Os projetos de decreto legislativo configuram propostas destinadas a tratar de matérias definidas pela Constituição como pertinentes à competência exclusiva do Congresso Nacional, não se sujeitando à sanção ou ao veto do Presidente da República, como acontece no caso dos projetos de lei.

Os projetos de resolução envolvem temas apresentados perante a Câmara dos Deputados e têm por objetivo disciplinar todas as matérias pertinentes à competência privativa da Casa. Em sua maioria, diz respeito à elaboração de normas de caráter genérico, como alteração de regras procedimentais ou administrativas.

1.2.6 Atividade Legislativa do Executivo

Há vários estudos sobre a participação do Poder Executivo na produção de leis do Legislativo justificadas pelas mudanças que ocorreram na organização social do Estado, na forma de governo, na estrutura partidária e no sistema político. Exatamente a esse respeito, como visto anteriormente, Horta faz uma reflexão entre processo legislativo e regime político, em que o processo se realiza com fins de poder e, portanto, não existe em si mesmo, por se tratar de técnica a serviço de concepções políticas (HORTA, 2003, p. 533).

O autor também afirma que, pela relevância assumida pela lei na sociedade moderna, ocorre uma série de pressões sobre o Parlamento e, devido à sua estrutura colegiada, este não tem sido capaz de corresponder às demandas emergentes da sociedade. Em razão disso não restou alternativa ao Legislativo senão ceder parte de suas atribuições ao Poder Executivo,

verificando-se assim um verdadeiro deslocamento da atividade legislativa em favor deste, o que impulsionou seu engrandecimento passando a ser chamado de poder governamental.

Nesse momento o Parlamento, mesmo mantendo um certo monopólio sobre a lei formal, passa a transferir a função de legislar também para outros centros de legislação, como o Executivo, o Judiciário e a própria sociedade, todavia mais em favor do primeiro. Essa atribuição do poder de iniciativa de leis ao Executivo se tornou a regra, princípio universal do Direito contemporâneo (FERREIRA FILHO, 2002, p. 142).

Dois fatores contribuíram mais decisivamente para hegemonia da atividade legislativa do Executivo: o advento do Estado Social que demandou mais atenção do Estado em diversas áreas da sociedade, exigindo ações legislativas cada vez mais emergentes; e, por outro, o grande número de proposições que o Parlamento viu-se obrigado a legislar, sem a necessária estrutura, o que provocou a denominada “crise do Parlamento” (CASSEB, apud CARNEIRO, 2011, p.177).

Em relação à preponderância do Executivo sobre o Legislativo, Pereira e Miller citam aspectos fundamentais na Constituição de 1988 que permitem ao chefe do Executivo controlar o cotidiano do Congresso Nacional. O primeiro deles é a atribuição constitucional conferida ao Chefe do Executivo para editar Medidas Provisórias com força de lei. O segundo está relacionado ao poder de veto total ou parcial que permite ao Presidente da República bloquear determinado dispositivo ou legislações, a fim de impedir eventual mudança que entenda ser impertinente. Por fim, existe a capacidade do Executivo em influenciar a agenda de votações do Congresso, por meio da possibilidade de solicitar prioridade de tramitação de determinadas matérias; e, ainda, pelo fato ser competência exclusiva do Executivo enviar ao Congresso certos tipos de legislação que digam respeito a problemas orçamentários e de administração pública. (2000, p. 46)

O autor argumenta uma influência do Executivo no Legislativo brasileiro, onde um dos poderes pode por em risco o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, ameaçando, por fim, a existência do próprio Estado.

No Brasil, o Presidente da República, Chefe do Executivo, materializa sua participação e interferência no processo legislativo por meio da iniciativa legislativa de apresentar proposições, da sanção, do veto e ainda da solicitação de urgência para projetos de sua autoria. Ressalte-se entre essas ações o poder de iniciativa, pois, além de propor leis em matéria de competência geral do Congresso Nacional, o Presidente da República também tem iniciativa naquelas matérias de sua competência privativa, conforme o artigo 61 da

Constituição Federal. Isso o coloca numa posição privilegiada em relação aos congressistas, tornando-o o maior iniciador do processo legislativo brasileiro.

A atividade legislativa presidencial que mais interfere nas relações entre Legislativo e Executivo, é a edição de medidas provisórias. Isso acontece porque o governo usa desse instrumento para controlar a agenda dos trabalhos legislativos, principalmente os de deliberação do plenário.

No Brasil, a organização interna dos trabalhos legislativos é altamente centralizada, ancorada na existência de órgãos de direção dos trabalhos legislativos, como o Colégio de Líderes e a Presidência da Mesa Diretora. O maior indicador do controle exercido pelos líderes partidários sobre a pauta dos trabalhos e da importância de seu papel no processo legislativo é a proporção de projetos que conseguem retirar das comissões por meio da aprovação de requerimentos de urgência para a apreciação em plenário (LIMONGE, 1999, p. 78).

Dados da Secretaria-Geral da Câmara confirmam o estudo dos autores. Há dezenas de projetos que foram objetos de requerimentos de urgência assinados por líderes partidários e que aguardam votação em plenário. Um aspecto curioso a observar é que, nos termos do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara, esses projetos deveriam versar sobre matéria de relevância nacional. No entanto, na prática muitos são trazidos a plenário por critérios meramente políticos e, em alguns casos, sem a necessária relevância regimental.

Sobre a iniciativa das proposições do poder Executivo, nas palavras de Figueiredo e Limongi:

A partir do exercício dos amplos poderes legislativos que lhe concedeu a Constituição de 1988, o Executivo se tornou o principal legislador de jure e de fato. Mais do que isto, tais poderes tornaram o Executivo capaz de determinar a agenda do Legislativo: tanto em termos de timing quanto de conteúdo, garantindo-lhe uma alta capacidade de aprovação de seus projetos e de sucesso nas suas propostas legislativas. Na verdade, o padrão de produção legislativa observada não se encontra muito distante do que se verifica em regimes parlamentaristas, seja sob o prisma da iniciativa, seja do grau de sucesso das proposições do Chefe do Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 78).

Conforme analisado, esses poderosos instrumentos constitucionais e regimentais, por meio dos líderes partidários, garantem ao Presidente da República um controle direto sobre a agenda do Legislativo, o que o coloca numa posição de vantagem em relação aos demais entes, no processo de elaboração das leis.

CAPÍTULO II

2.1 Sistema de comissões parlamentares

Os Parlamentos modernos se organizam ou se estruturam por meio do sistema de comissões parlamentares. São organismos internos dos Parlamentos os quais se incumbem de estudar as propostas legislativas, antes de serem tais propostas submetidas à deliberação da câmara reunida em assembléia plenária. As comissões adquirem grande importância no processo legislativo, na medida em que desenvolvem o trabalho de análise e coleta de informação minuciosa e técnica das proposições legislativas, bem como apresentam parecer (SILVA, 2006, p.98).

Complementa Neves que as comissões “assumem papel especial na forma de estruturação dos trabalhos legislativos, um fórum privilegiado no processo de elaboração das leis” (NEVES, apud PACHECO 2005, p.11). Nesses Parlamentos modernos, as comissões assumiram um papel decisório no processo de formação das leis, aumentando a produção legislativa das câmaras como será abordado mais adiante.

O sistema de comissões é formado por comissões permanentes e especializadas. Quanto à forma de atuação e a influência que exercem no processo, Silva discrimina tais sistemas como “fracos”, “intermediários” e “deliberantes” (SILVA, 2006, p.100).

Os sistemas são identificados pelo autor como “fracos” quando funcionam como organismos destinados apenas a examinar as questões, quando complexas, nos seus pormenores, ficando reservada apenas à sessão plenária a unidade do trabalho essencial. O autor cita como exemplo os trabalhos realizados pelas comissões da Câmara dos Comuns, na Inglaterra.

Os sistemas de comissões intermediários, por sua vez, dividem-se em de “intermediário moderado” e “intermediário forte”. O sistema francês configura um exemplo de intermediário moderado, onde as comissões podem manejar a ponto de modificar os projetos de que são encarregadas, havendo a perfeita possibilidade de se chegar até à transformação total da proposta original. Toda proposta de lei deve passar pelas comissões, as quais desenvolvem uma função consultiva, ou seja, elaboram pareceres que servem de base para a discussão em plenário. No sistema intermediário forte, as comissões são centros ativos

e podem modificar os textos legislativos. No entanto as discussões e votações são feitas pelo Plenário, o sistema americano é um exemplo desse sistema.

O sistema de comissões deliberantes além de atuar no exame e discussão das proposições, podem também deliberar definitivamente sem a intervenção do plenário. Este modelo originou-se na Constituição italiana.

Um aspecto importante sobre as comissões é quanto à sua composição e representatividade dentro do Parlamento. Os critérios de escolha para a composição das comissões parlamentares estão intrinsecamente ligados ao processo legislativo e à prática representativa. O papel desempenhado pelas comissões no processo legislativo foi sistematizado pelo neo-institucionalismo em teorias distintas. São as Teorias Distributivista, Informacional e Partidária (MULLER, 2005, p.374).

A teoria distributivista busca explicar o comportamento legislativo a partir do interesse individual de cada parlamentar por sua reeleição. Dentro da concepção distributivista, os parlamentares escolheriam as comissões tendo por objetivo o atendimento às suas bases eleitorais. Já a teoria informacional que surge como uma derivação do modelo distributivista confere maior importância ao papel das comissões no processo legislativo. A partir do pressuposto informacional, a permanência em determinada comissão geraria parlamentares especializados nos temas e discussões nela propostos, reforçando o poder das comissões em relação ao plenário. Por fim, a teoria partidária ressalta o papel central do partido como instrumento de dissolução de conflitos. Baseada em prerrogativas regimentais, essa teoria pretende possibilitar aos líderes o controle das indicações para as comissões e o poder de agenda no processo legislativo. Em resumo, as três teorias aqui brevemente analisadas concentrar-se-iam, respectivamente, em três aspectos básicos, quais sejam, o parlamentar, a comissão e o partido político.

Outro aspecto também importante que contribui para o entendimento de como se desenvolve o sistema de comissões no interior do Legislativo é explanado por Figueiredo e Limongi (1999, p. 36). Os autores fazem referência aos legislativos altamente descentralizados, estruturados a partir do trabalho de suas comissões técnicas e de uma agenda legislativa definida de forma não centralizada, na qual cada comissão tem reconhecida a prerrogativa de legislar na área sob sua jurisdição, desde que reconheça igual direito às demais.

O sistema de comissões, em alguns Parlamentos, se difere em determinados aspectos. No Congresso dos Estados Unidos, as comissões são centros ativos, sendo-lhes atribuída competência para modificar e transformar os textos legislativos. Têm esses órgãos completa independência em relação à Câmara, que não dispõe de meios para controlar as atividades por eles desenvolvidas. A discussão das proposições legislativas fica restrita ao debate nas comissões, cabendo ao plenário apenas a decisão final pelo voto. Esse sistema acaba por resultar na aplicação radical do princípio do processo legislativo, que prevê a separação entre discussão e votação, uma vez que elas acontecem em colegiados diferentes. Tal procedimento difere do sistema adotado na França, no qual algum controle pode ser exercido sobre as comissões (SILVA, 2006, p.102).

Na Itália, o sistema de comissões inovou, diferenciando-se dos sistemas tradicionais, em que às comissões cabe somente o exame e discussão dos projetos. A constituição democrática italiana, que foi aprovada em 1947 e que vigorou a partir de janeiro de 1948, estabeleceu que as comissões permanentes ou especiais podem deliberar sobre os projetos de lei definitivamente, sem a intervenção do plenário da Casa, a não ser para a outorga do poder ou para a possível avocação à sua competência. Em outros termos, além do exame prévio e da discussão, as comissões podem deliberar sobre as proposições em substituição ao plenário (SILVA, 2006, p. 103).

Vieira (2005, p. 61) em seu trabalho sobre “poder de apreciação conclusiva das comissões...”, cita dispositivo da constituição italiana que adotou o poder decisório das comissões. Nos termos da Constituição Democrática Italiana, de 1947, parágrafo 3^a do artigo 72, tem-se que:

Poderá também [o Regimento de cada Casa] dispor em que casos e de que forma pode ser transferida 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 casos, 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.

Sobre a experiência do *procedimento decentrato* no Parlamento italiano, destinado a aperfeiçoar e acelerar a elaboração legislativa, Ferreira Filho expõe que:

A experiência da delegação interna corporis tem dado excelentes frutos na Itália, pelo menos no tocante ao aceleramento da elaboração das leis. Na verdade por intermédio dela é que a maioria das leis tem sido aprovada na Itália (FERREIRA FILHO, 2001, p.140).

Ainda segundo Vieira (2005, p. 62), outro país onde a descentralização legislativa foi adotada é a Espanha, em sua Constituição de 1978, em seu artigo 75, dispõe sobre o funcionamento das Câmaras, com a previsão de que:

1. As Câmaras funcionarão em plenário e por Comissões;
2. As Câmaras poderão delegar às Comissões Legislativas Permanentes a aprovação de projeto ou proposições de lei. O Plenário poderá, não obstante, avocar, em qualquer momento, o debate, seguido de 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

2.2 Sistema de Comissões no Parlamento Brasileiro

O sistema de comissões do Congresso Nacional tem sua fonte no artigo 58 da Constituição Federal, que determina a existência de comissões permanentes e temporárias. *In verbis*:

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

O artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que as comissões permanentes possuem caráter técnico-legislativo ou especializado e integram a estrutura institucional da Casa, sendo participantes do processo legislativo. Têm as mesmas finalidades de apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame, bem como de deliberar sobre tais matérias, exercendo, ainda, o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação.

As comissões permanentes são organizadas no início de cada legislatura cabendo à Mesa Diretora da Casa, ouvido o colégio de líderes, fixar o número de membros de cada uma delas. Adota-se, para esse procedimento, o critério de proporcionalidade da composição de partidos e blocos parlamentares representados na Casa para a distribuição de lugares, para eleição do Presidente, a quem cabe a ordenação dos trabalhos e a designação de relatores.

Esses mecanismos compõem a disputa regimental e política pelo controle das comissões, um importante espaço de atuação parlamentar.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no artigo 23, conforme estabelece a Constituição Federal, refere-se à constituição das comissões. O número de membros na composição desses órgãos é fixado pela Mesa Diretora, observando-se o princípio da proporcionalidade partidária.

O mesmo dispositivo regimental também prevê a criação de comissões temporárias. Tais órgãos são criados especificamente para a apreciação de determinados temas os quais, de acordo com o momento e o grau de importância que lhe forem atribuídos, fazem por exigir a criação de colegiado específico, observados os parâmetros regimentais. As comissões temporárias são extintas ao término da legislatura, podendo sê-lo até mesmo antes de ocorrer essa possibilidade, quando alcançado o fim a que se destinam. São compostas do número de membros que for previsto no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo presidente da Câmara por indicação dos líderes partidários. De acordo com artigo 33 do Regimento Interno, podem ser especiais, de inquérito e externas.

As comissões especiais são criadas para dar parecer sobre propostas de emenda à constituição, projetos de código e proposições que tratem de matéria cujo mérito deve ser analisado por mais de três comissões, em conformidade com o artigo 34 do Regimento. Caberá à comissão especial o exame de admissibilidade e do mérito da proposição principal e das emendas que lhe forem apresentadas, em conformidade com o disposto no art. 49 e no § 1º do art. 24.

De acordo com o previsto no artigo 35 do texto regimental, as comissões parlamentares de inquérito - CPI são constituídas para apurar fato determinado e por prazo certo. Possuem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

As comissões externas, na forma do artigo 38 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, poderão ser instituídas pelo presidente da Câmara, o que pode ocorrer de ofício ou a requerimento de qualquer deputado. A finalidade dessas comissões é o cumprimento de missão temporária autorizada, sendo as mesmas sujeitas à deliberação do plenário quando suas atividades importarem ônus para a Casa.

A apreciação terminativa das comissões é estabelecida pelos artigos 53 e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e se aplica às proposições a serem deliberadas na Casa, bem como às proposições com apreciação conclusiva e sujeitas à deliberação do

plenário. Essa prerrogativa é privativa da Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania - (CCJC), e da Comissão de finanças e tributação (CFT). Conquanto sejam termos empregados com significados distintos nas duas Casas Legislativas, é fundamental que não se confundam, no ambiente específico da Câmara dos Deputados, os conceitos relacionados a pareceres terminativos emitidos pelos órgãos técnicos aqui citados com os pareceres conclusivos objetos de análise da presente pesquisa.

O RICD enumera, em seu art. 24, as hipóteses em que se faz imprescindível a deliberação de matérias pelo Plenário, o que se pode prever, por exclusão, as hipóteses em que as comissões poderão deliberar com poder, diga-se, “decisório”. Nestas, cada comissão poderá analisar o projeto, dentro de sua área de competência, e sobre ele elaborar um parecer. Convencionou-se chamar os pareceres destas comissões, que analisam o mérito do projeto, subtraindo-se a deliberação pelo Plenário, de pareceres conclusivos. O art. 54 do RICD estabelece que seja terminativo os pareceres: da CCJR, em que se analisam a constitucionalidade e a juridicidade da matéria; da Comissão de Finanças e Tributação, em que se analisa a adequação financeira ou orçamentária da proposição; e das Comissões Especiais (art. 34, II, do RICD) em que se analisam ambas as preliminares citadas.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), além de apreciar o mérito, quando for o caso, deve examinar os aspectos relacionados à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa das matérias.

A Comissão de Finanças e Tributação (CFT), por sua vez, aprecia o mérito, quando for o caso, cabendo-lhe também examinar os aspectos financeiros e orçamentários públicos, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento anual.

2.2.1 O poder conclusivo das comissões na Câmara dos Deputados

O texto constitucional de 1988 em seu artigo 58 conferiu às comissões parlamentares competência legislativa plena, ou seja, a atribuição de estudar e emitir pareceres, como também decidir de forma definitiva, sobre aprovação e rejeição de projetos de lei em geral. Essa prerrogativa teve origem com a Constituição italiana de 1948, como mencionado anteriormente, com o intuito de acelerar o processo legislativo. É a delegação *interna corporis*, em que o poder de legislar pertencente, à Casa legislativa, é conferido às comissões (FERREIRA FILHO, 2002, p. 137).

O poder conclusivo conferido às comissões foi considerado um grande avanço no processo legislativo, uma vez que contribui para racionalizar a produção legislativa, constituindo um mecanismo eficiente de descentralização. Cabe lembrar que tal poder refere-se à autonomia outorgada às comissões de concluírem a apreciação de determinados projetos de lei, os quais, anteriormente à Constituição de 1988, seriam destinados à deliberação do pleno da Casa. Trata-se, em suma, de um poder decisório das comissões sobre tais projetos (PACHECO, 2005, p.50).

Para efeito de nomenclatura, na Câmara dos Deputados, a expressão usada para referência a esse procedimento é poder conclusivo, enquanto que, no Senado Federal, adota-se o termo poder terminativo das comissões.

Nos termos da Constituição Federal:

Art.58 (.....)

(.....)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Tendo em vista o papel do Regimento Interno da Câmara dos Deputados no sentido de regulamentar princípios estabelecidos no texto constitucional, observe-se o que propõe o artigo 24 do RICD:

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

(....)

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 à 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;

O parágrafo 2º do artigo 132 do RICD propõe:

Art. 132 (....)

(.....)

§ 2º Não se dispensará a competência do Plenário para discutir e votar, globalmente ou em parte, projeto de lei apreciado conclusivamente pelas Comissões se, no prazo de cinco sessões da publicação do respectivo anúncio no Diário da Câmara dos Deputados e no avulso da Ordem do Dia, houver recurso nesse sentido, de um décimo dos membros da Casa, apresentado em sessão e provido por decisão do Plenário da Câmara.

Conforme esses dispositivos, de forma geral, os projetos de lei tramitam na Câmara dos Deputados conclusivamente, excetuados aqueles citados no inciso II do artigo 24 e nos termos do § 2º do artigo 132 do Regimento Interno da Câmara dos deputados - RICD.

Durante a tramitação de proposição com poder conclusivo ou competência plena, podem ocorrer desdobramentos que alterem o curso de sua tramitação. A Constituição Federal e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados preveem as disposições que podem levar as proposições a se tornarem sujeitas a deliberação do plenário. Ou seja, as comissões competentes perdem, em tais hipóteses, a prerrogativa de deliberar em substituição ao plenário. Essa possibilidade não implica, necessariamente, perda da prerrogativa atribuída às comissões de continuarem analisando os projetos. Todavia a decisão final sobre essas caberá, obrigatoriamente, ao plenário.

A possibilidade de projetos designados para apreciação conclusiva das comissões terminar por serem apreciados pelo plenário, ou seja, perderem a conclusividade, ocorre em face das seguintes possibilidades: recurso previsto constitucionalmente contra o resultado da deliberação definitiva das comissões, seja pela aprovação ou rejeição; existência de pareceres divergentes entre as comissões competentes para se pronunciarem sobre a proposição; projetos de lei que receberem urgência durante sua tramitação, seja a urgência regimental dos líderes ou a declaração de urgência constitucional, nos termos do art. 64 da Constituição Federal; os projetos oriundos do Senado Federal ou por ele emendados e que tenham sido aprovados pelo plenário de qualquer das Casas; a apensação de proposição sujeita ao poder conclusivo a uma outra destinada a apreciação de plenário.

CAPÍTULO III

3.1 Pesquisa e análise de dados da 53ª Legislatura - produção legislativa da Câmara dos Deputados

No intuito de verificar a produção legislativa foram analisados os projetos de lei ordinária aprovados na Câmara dos Deputados na 53ª legislatura. O período compreende as quatro sessões legislativas de 2007 a 2010. São analisados de forma quantitativa os projetos de lei ordinária aprovados nas comissões com poder conclusivo e com deliberação do plenário, bem como a iniciativa legislativa desses projetos. Houve uma grande quantidade de projetos de lei apresentados na Casa durante 53ª legislatura. Cerca de 8114 projetos foram apresentados, desses 5.225 sujeitos à apreciação conclusiva das comissões. O dados foram coletados junto à Secretaria-Geral da Mesa - SGM, o Centro de Documentação e Informação - CEDI e o banco de dados do Sistema de informações legislativas da Câmara dos Deputados - SILEG.

3.1.1 Apresentação e análise dos dados da pesquisa

Os dados obtidos da pesquisa demonstram um significativo aumento da produção legislativa das comissões parlamentares na Câmara dos Deputados, apreciados durante a 53ª legislatura. A pesquisa também revelou um grande número de projetos de lei aprovados nas comissões em relação àqueles aprovados em plenário.

Nesse período 64,39% de projetos de lei apreciados pela Câmara dos Deputados ocorreram de forma conclusiva contra apenas 38% que tramitaram pelo plenário da Casa. Isso mostra o fluxo natural de tramitação das matérias. Ou seja, como visto neste estudo, nos termos do artigo 24 do Regimento Interno, os projetos de lei tramitam em sua grande maioria de forma conclusiva e a exceção está no inciso II do mesmo artigo para aqueles que seguem para apreciação do plenário.

3.1.2 Produção legislativa das comissões

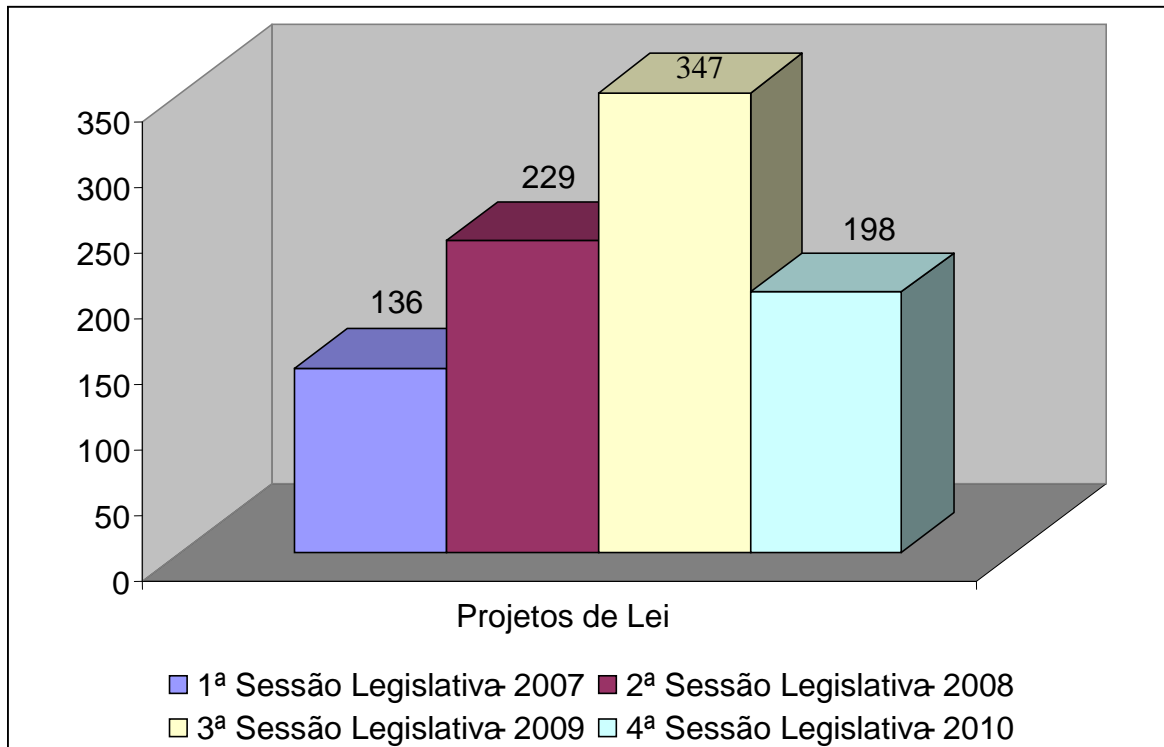
Tabela 1 - Projetos de lei ordinária aprovados, sujeitos à apreciação conclusiva das comissões.

	1ª Sessão Legislativa 2007	2ª Sessão Legislativa 2008	3ª Sessão Legislativa 2009	4ª Sessão Legislativa 2010	Total
PL	136	229	347	198	910
Percentual	14,94%	25,17%	38,13%	21,76%	100%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG..

A tabela 1 mostra o número de projetos de lei ordinária sujeitos à apreciação conclusiva das comissões aprovados em cada sessão legislativa. Percebe-se um número elevado de projetos aprovados de forma conclusiva, o que indica uma significativa atuação dessas comissões na produção legal de normas. Observa-se que na 2ª e 3ª sessão legislativa houve um maior número de projetos aprovados, totalizando 63,3% de toda legislatura.

Os dados acima confirmam o desenvolvimento e a importância do papel das comissões, como órgãos técnicos, em deliberar definitivamente sobre as proposições no âmbito do campo temático e área de atuação. Também mostram a eficiência desse mecanismo de descentralização que contribui para a racionalização da produção legislativa.

Gráfico 1 Projetos de lei aprovados, sujeitos à apreciação conclusiva das comissões .

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

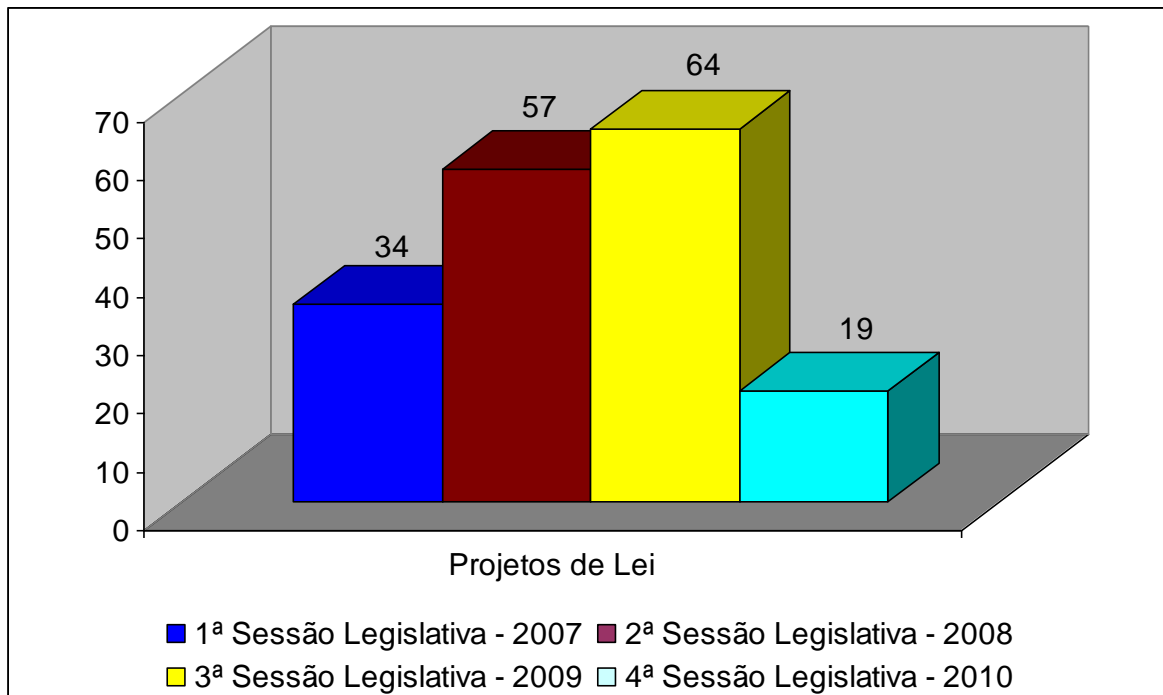
Tabela 2 Projetos de lei ordinária aprovados nas comissões sujeitos a deliberação do plenário

	2ª Sessão Legislativa 2007	2ª Sessão Legislativa 2008	3ª Sessão Legislativa 2009	4ª Sessão Legislativa 2010	Total
PL	34	57	64	19	174
Percentual	19,54%	32,75%	36,78%	10,91%	100%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

A tabela nº 2 mostra o número de projetos de lei aprovados nas comissões mas sujeitos à apreciação final do plenário, em cada sessão legislativa. Esses dados também demonstram o trabalho realizado pelas comissões na apreciação desses projetos. No período, 174 projetos foram aprovados. Ressalte-se a contribuição das comissões temáticas da Casa em estudar e proferir parecer antes dessas matérias seguirem para julgamento final em plenário.

Gráfico 2 - Projetos lei ordinária aprovados nas comissões sujeitos à deliberação do plenário



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

3.1.3 Produção legislativa do plenário

Tabela 3 - Projetos lei ordinária aprovados em plenário

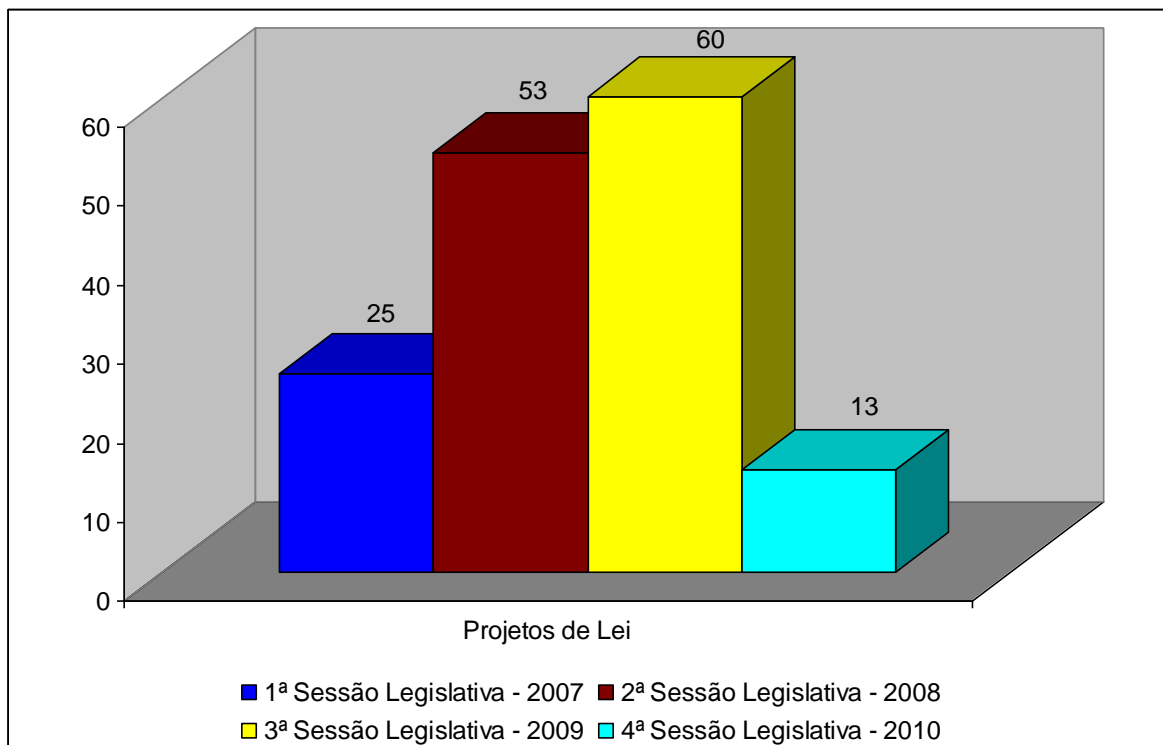
	1ª Sessão Legislativa 2007	2ª Sessão Legislativa 2008	3ª Sessão Legislativa 2009	4ª Sessão Legislativa 2010	Total
PL	25	53	60	13	151
Percentual	16,55%	35,09%	39,73%	8,6%	100%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

A tabela 3, referente aos projetos de lei ordinária aprovados em plenário, totaliza 151 projetos. Um número bem menor em relação aos projetos aprovados nas comissões, conforme os dados da tabela 1.

Em plenário essa espécie legislativa concorre para figurar na pauta dos trabalhos com outras matérias como as medidas provisórias e propostas de emenda à Constituição. Os projetos de lei conclusivos, ao contrário, salvo recurso ao plenário são deliberados apenas no âmbito das comissões. Observa-se que também houve uma maior aprovação de projetos na 2ª e 3ª sessão legislativa.

Gráfico 3 Projetos de lei ordinária aprovados em plenário



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

3.1.4 Comparativo da produção legislativa

Tabela 4 - Projetos de lei ordinária aprovados conclusivamente nas comissões e em plenário. Dados comparados.

Projetos de lei	Comissões Conclusivos	Plenário	Total
Quant.	910	151	1061
Percentual	85,77%	14,23%	100%

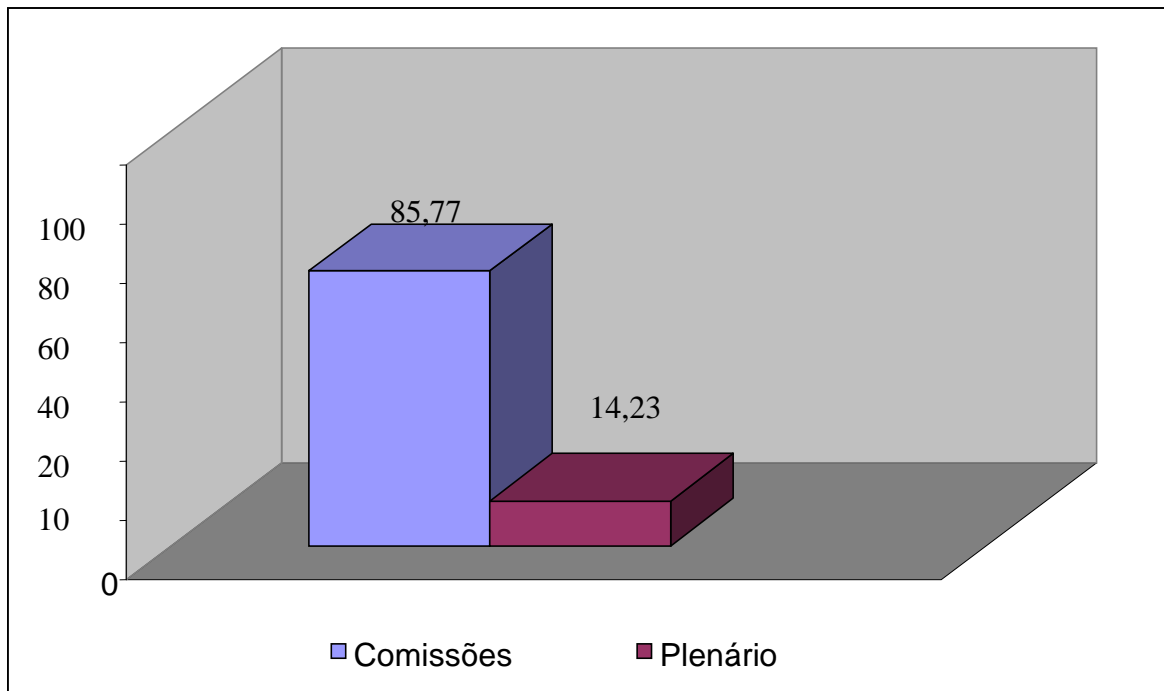
Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

De acordo com os dados comparados da tabela 4, observa-se, nesse período, que 85,77% de projetos de lei aprovados pela Câmara dos Deputados ocorreu de forma conclusiva contra apenas 14,23% aprovados no plenário da Casa. A aprovação do número de projetos conclusivos superou em 71,54% os projetos aprovados em plenário. Isso confirma uma **produção legislativa significativa das comissões**. O resultado foi bem superior a produção apresentada pelo plenário.

Enquanto em Pereira e Muller (2000, p. 50) analisando a legislatura 1995/1998 encontraram um percentual de apenas 13% das leis aprovadas oriundas do poder conclusivo; Santos (2007, p. 46) analisando Legislatura 2007/2010 - verificou que a produção de leis conclusivas alcançava 66% daquele período.

Os dados comparados mostram uma evolução do sistema conclusivo e também evidenciam a efetividade desse instituto (quanto ao número de leis aprovadas) ou seja, as comissões cumprem bem sua função legislativa de deliberação final sobre os projetos de lei, liberando o plenário da Casa para o debate e apreciação de outras proposições.

Gráfico 4 - Projetos de lei ordinária aprovados nas comissões e em plenário. Dados comparados



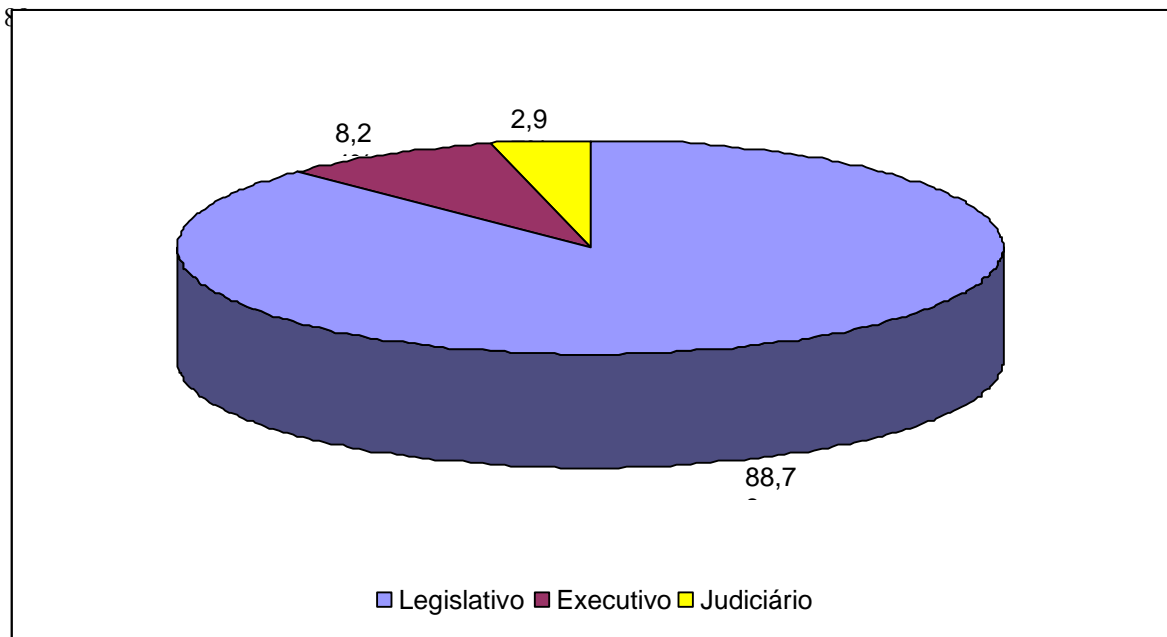
Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

Tabela 5 - Iniciativa dos projetos de lei conclusivos aprovados nas comissões.

Iniciativa	Legislativo	Executivo	Judiciário
Quantidade	808	75	27
Percentual	88,79%	8,24%	2,97%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

A tabela 5 mostra a iniciativa dos projetos de lei ordinária com poder conclusivo aprovados nas comissões. O percentual dos projetos de lei aprovados de iniciativa do legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal) foi de 88,79% , um número bem maior em relação à iniciativa do Executivo que foi 8,24% e do Judiciário 2,97% . Os dados do período analisado confirmam uma tendência, apontada por estudos recentes de pesquisadores do Parlamento brasileiro, de que nos últimos anos **consolidou uma certa hegemonia** do Legislativo, sobre os demais poderes, no que diz respeito a iniciativa de leis aprovadas conclusivamente pelas comissões parlamentares.

Gráfico 5 - Iniciativa dos projetos de lei conclusivos aprovados nas comissões

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

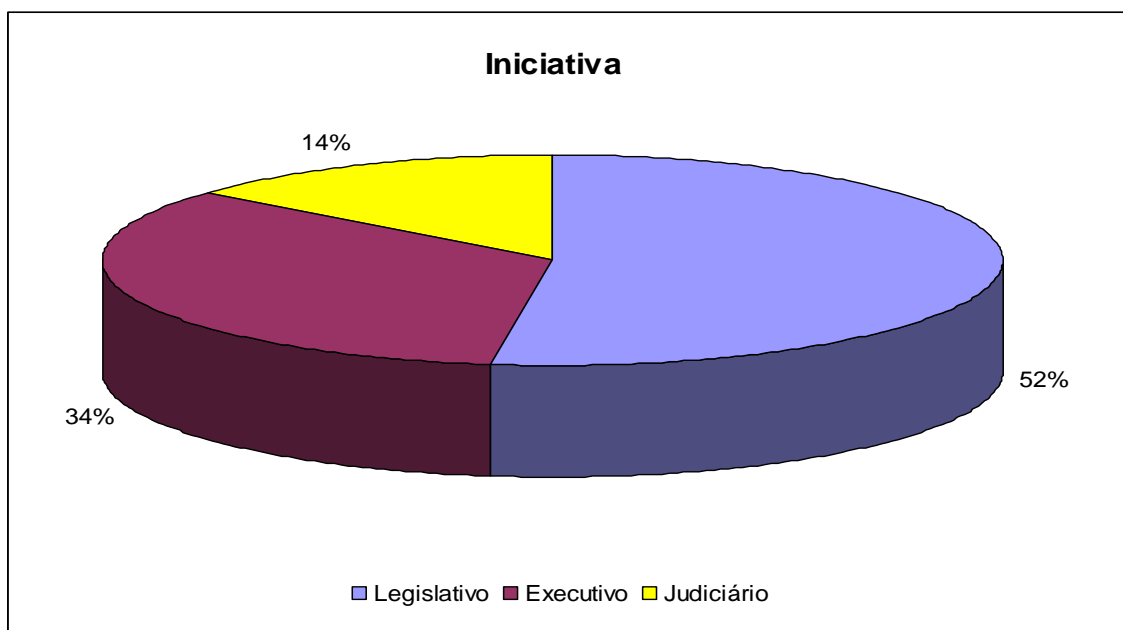
Tabela 6 - Iniciativa dos projetos de lei aprovados em plenário

Iniciativa	Legislativo	Executivo	Judiciário	Total
Quantidade	79	51	21	151
Percentual	52,31%	33,78%	13,91%	100%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

A tabela 6 demonstra a iniciativa dos projetos de lei aprovados em plenário. Observa-se que a autoria desses projetos também foi maior no Legislativo, em relação ao Executivo e Judiciário. Em plenário, 51,66% dos projetos foram de iniciativa do poder Legislativo, 34,22% do Executivo e 14,09% do Judiciário. Nas duas instâncias deliberativas da Casa houve **hegemonia na aprovação** de leis de iniciativa do poder Legislativo sobre os demais poderes. Esses dados, portanto, confirmam que grande parte **da produção legislativa da Casa foi de iniciativa parlamentar**.

Como a espécie legislativa objeto de estudo deste trabalho é o projeto de lei ordinária, não foi analisado a produção legislativa sobre outras espécies legislativas que tramitam em plenário.

Gráfico 6 - Iniciativa dos projetos de lei aprovados em plenário

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

Tabela 7 - Projetos de lei ordinária aprovados nas comissões e em plenário, transformados em norma jurídica. Dados comparados

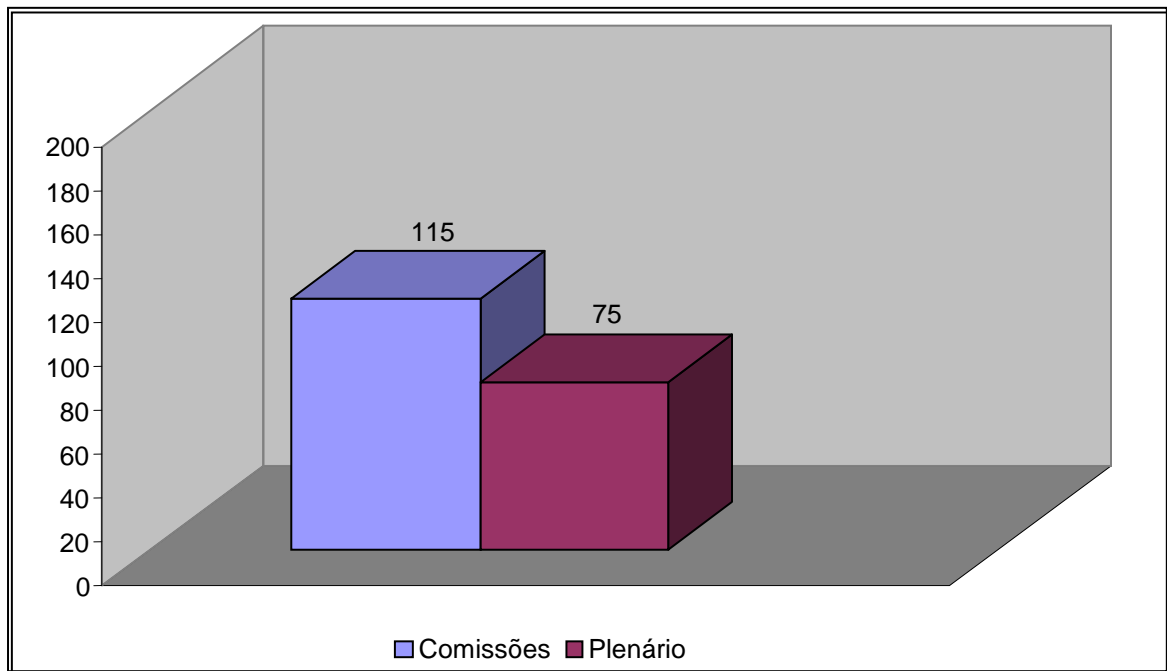
Projetos de Lei	Comissões	Plenário	Total
Quantidade	115	75	190
Percentual	60,52%	39,48%	100%

Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

Quanto aos projetos transformados em norma jurídica, cerca de 60,52% foram aprovados de forma conclusiva pelas comissões e 39,48% foram aprovados em plenário. Constata-se, portanto, uma diferença em 20% relação àqueles de plenário; evidenciando-se, assim, a **efetividade do poder conclusivo das comissões** da Câmara dos Deputados considerando a produção legislativa transformada em norma jurídica do período. Esses projetos são aqueles que passaram por todas as fases do processo legislativo na Câmara e no Senado e ainda pela sanção do Presidente da República.

Como o objeto de estudo dessa pesquisa foram os projetos de lei ordinária aprovados no âmbito das comissões e no plenário da Casa, ressalta-se que os demais projetos seguiram sua tramitação nos casos previstos pelo regimento interno da Câmara dos Deputados.

Gráfico 7 - Projetos de lei ordinária aprovados nas comissões e em plenário, transformados em norma jurídica.



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa - SGM, Centro de Documentação e Informação - CEDI e banco de dados do Sistema de Informação Legislativa da Câmara - SILEG.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de comissões e o poder de apreciação conclusiva da Câmara dos Deputados vêm experimentando uma evolução após a promulgação da constituição Federal de 1988. A análise de dados da 53ª Legislatura confirma um desenvolvimento desse sistema pela considerável produção legislativa apresentada. O número de projetos de lei ordinária aprovados pelas comissões com poder decisório, foi seis vezes maior que os aprovados em plenário. Verifica-se que as comissões aprovaram conclusivamente seis vezes mais projetos de lei que os aprovados em plenário. Esses dados revelam o caminho natural de aprovação dessas espécies legislativas no âmbito da Câmara dos Deputados.

Ressalta-se os resultados encontrados quanto aos projetos de lei aprovados definitivamente pela Câmara dos Deputados e que foram transformados em norma jurídica no período pesquisado. Os projetos conclusivos superam em 20% aos aprovados em plenário.

A análise dos dados referentes à iniciativa dos projetos de lei aprovados conclusivamente nas comissões e também em plenário, constatando um aumento significativo na produção legislativa dos parlamentares. Os resultados desta pesquisa apontam uma grande vantagem da iniciativa parlamentar para a aprovação dessas leis. Durante a 53ª legislatura 88,79% dos projetos aprovados pelo poder decisório das comissões foi de iniciativa dos parlamentares. Em relação aos projetos aprovados em plenário, também houve uma hegemonia da iniciativa parlamentar, verificada pela aprovação de 52,31% dos projetos.

Pode-se inferir que um dos motivos para o crescimento da iniciativa parlamentar seja a mudança de comportamento dos líderes partidários que retiravam das comissões, por meio da aprovação de requerimento de urgência, uma maior quantidade de projetos de lei para serem apreciados em plenário. Porém, como a pauta dos trabalhos deste órgão legislativo, não raro, segue sobrestada por medidas provisórias ou por projetos do Executivo com solicitação de urgência, esses atores do processo legislativo têm feito a opção de deliberar as matérias nas comissões, permitindo uma aprovação mais célere das leis.

Outro motivo a se considerar para uma crescente atuação das comissões em decisão final da Câmara é que, nos últimos anos, o Poder Executivo tem iniciado o processo legislativo por meio da edição de medidas provisórias que não tramitam no âmbito das

comissões, mas somente em plenário. É possível que este fator também contribua para uma maior produção dessas leis nas comissões da Câmara dos Deputados.

Este estudo se propôs a analisar os projetos de lei aprovados pelo poder conclusivo. É importante ressaltar que não foi avaliado o conteúdo ou a relevância desses projetos. No entanto, pelos resultados obtidos, pode-se constatar a efetividade (quanto ao número dos projetos aprovados) do poder conclusivo das comissões na Câmara dos Deputados, ao mesmo tempo em que consolida a hegemonia do Legislativo sobre o Executivo tanto na produção legal quanto na iniciativa dessas leis.

Fica evidente que a prerrogativa de poder conclusivo das comissões em deliberar, ou seja, discutir e votar os projetos de lei em substituição ao plenário permite acelerar o processo legislativo, valorizar o caráter técnico dos trabalhos das comissões e fortalecer esse sistema, sendo de grande importância para o processo de formação das leis.

Esta pesquisa contribui para o avanço dos estudos sobre o processo legislativo, em especial, sobre o sistema de comissões e a efetividade da apreciação conclusiva dos projetos de lei por conter dados e resultados sobre a produção legislativa e a iniciativa das leis aprovadas na última legislatura e ainda permitir comparações com estudos anteriores.

5 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n°s 1/1992 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/1994. 26. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 5ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. **Para além da urnas. Reflexões sobre a Câmara dos Deputados**: Legislação Simbólica e o Poder de Apreciação Conclusiva no Congresso Nacional. 2011. Edições Câmara. Brasília, 2011.

CLÈVE, Clemerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Congresso Nacional: Organização, processo legal**. Brasília: Inesc, 1999

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PACHECO, Luciana. **A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados**: do início à fase das comissões. Brasília: Associação dos Consultores legislativos e de Orçamento e fiscalização Financeira, 2002.

PACHECO, Luciana Botelho. **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de iniciativa parlamentar**. [manuscrito]. Universidade de Brasília. 2005.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo. **Uma teoria de preponderância do Poder Executivo**. O Sistema de Comissões no Legislativo brasileiro. Em: Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 15, n. 43, junho/2000, p.45-68.

_____. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **O processo legislativo**. 2. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTOS, Carla Danice de Melo. **O Poder Conclusivo das Comissões da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura**. Monografia apresentada como parte dos requisitos de conclusão do Curso de pós-graduação (Especialização) em Processo Legislativo. Brasília: Cefor/Câmara dos Deputados, 2007.

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

VIEIRA, Fernando. **O poder de apreciação conclusiva das comissões na Câmara dos Deputados: uma avaliação**. Monografia de especialização em gestão legislativa da Universidade de Brasília. Brasília, 2005.