

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
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO

SISTEMA DE COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA: ANÁLISE CRÍTICA

CLÁUDIO RIBEIRO PAES

BRASÍLIA

2007

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: 23/10/2008

Paes, Cláudio Ribeiro.

Sistema de comissões da Câmara dos Deputados e competência legislativa
[manuscrito] : análise crítica / Cláudio Ribeiro Paes. -- 2007.
70 f.

Orientador: Cristiano Ferri.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em
Processo Legislativo, 2007.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. 2. Comissão permanente,
poderes e atribuições, Brasil. 3. Comissão parlamentar, Brasil. 4. Competência
legislativa, Brasil. I. Título.

CDU 342.536(81)

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PROCESSO LEGISLATIVO

SISTEMA DE COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA: ANÁLISE CRÍTICA

**Monografia de conclusão
de curso apresentada como
requisito para obtenção do título
de Especialista em Processo
legislativo para o Centro de
Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento (CEFOR) da
Câmara dos Deputados**

Orientador: Cristiano Ferri

Autor: Cláudio Ribeiro Paes

BRASÍLIA

2007

**SISTEMA DE COMISSÕES DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E
COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA: ANÁLISE CRÍTICA**

**Monografia – Curso de
Especialização em Processo
Legislativo Câmara dos
Deputados – Centro de
Formação, Treinamento e
Aperfeiçoamento (CEFOP) –
2007**

Autor: Cláudio Ribeiro Paes

Cristiano Ferri

BRASÍLIA

2007

RESUMO

Trata o presente trabalho, em essência, da prerrogativa atribuída às comissões temáticas das Casas legislativas – as Comissões Permanentes – para, independentemente de manifestação do Plenário, decidir sobre a transformação em diploma legal, de proposições submetidas ao seu exame, equivale dizer, refere-se o texto monográfico, basicamente, ao poder de apreciação conclusiva de que está o aludido colegiado investido. Os dados que robustecem a tese da relevância, oportunidade e positividade desse poder são apropriadas da experiência legislativa consolidada na Câmara dos Deputados. A análise, por seu turno, é feita a partir do detalhamento das disposições do Regimento Interno pertinente àquela Casa, da realidade presente na atuação de mais de uma Comissão de caráter técnico e especializado, assim como do confronto com a experiência estrangeira sobre a mesma atribuição. Merecem destaque, ainda, nesta síntese, a distância entre os resultados até aqui registrados e aquilo que poderia ser obtido caso o parlamento brasileiro tivesse se conscientizado da necessidade de aprimorar o sistema de comissões, com algumas providências elementares, dentre as quais particularizamos: a capacitação, com mais vigor e mais no sentido da especialização dentro das exigências de cada conformação temática, da mão de obra disponível no interior das comissões, adequando a aquisição de conhecimentos à diversidade e complexidade dos assuntos de competência das mesmas; o cumprimento da agenda de regulamentação desses órgãos colegiados, providência sempre adiada ao longo dos anos, objetivando conferir-lhes consistência e maior legitimidade.

Palavras-chave: comissões, poder conclusivo, temática, Regimento Interno, Poder Legislativo, proposições, processo legislativo, poder terminativo, apreciação conclusiva, competência legislativa plena.

SUMÁRIO

1. Introdução	5
2. Histórico	9
3. O processo legislativo	16
4. As Comissões Parlamentares	17
4.1 Sistemas de Comissões	18
4.1.1 Sistemas Fracos	18
4.1.2 Sistemas Intermediários	19
4.1.2.1 Sistemas Intermediários Moderados	19
4.1.2.2 Sistemas Intermediários Fortes	19
4.1.3 Sistema de Comissões Deliberantes	20
4.2. O Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados	20
4.2.1. Classificação e Competência	20
5. A Competência Legislativa Plena na Constituição de 1988.	28
5.1. Nas Comissões do Senado Federal	28
5.2. Nas Comissões da Câmara dos Deputados	30
5.3. Aspectos Institucionais	40
5.3.1. Influência Política	40
5.4. Aspectos Procedimentais	43
5.4.1. O Parecer	43
5.4.2. A tramitação conjunta e a prejudicialidade	44
5.4.3. Os requerimentos de destaque	45
5.4.4. O regime de urgência	46
5.4.5. Pareceres divergentes	49
5.5. O Processamento da Votação nas Comissões	50
6. Conclusão	55
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60
8. ANEXOS	63

1. Introdução

A organização em Sistemas de Comissões é a forma adotada pelos Parlamentos modernos para buscar o equilíbrio entre o aumento da demanda por mais produção legislativa ocorrida com o advento do Estado Social e, posteriormente, do Estado Democrático Social e a capacidade desses Parlamentos em atender a essas demandas, fator essencial para a governabilidade e para a manutenção da ordem estabelecida.

Esse processo de desenvolvimento dos sistemas de comissões se deu em diversas fases. Houve o período em que somente eram criadas Comissões Temporárias para dar parecer a matérias específicas que se extinguiam ao final desse trabalho. Em seguida, passou-se a criar Comissões Permanentes em razão da repetição de matérias apresentadas para tratar de um mesmo tema e da necessidade de especialização dos Parlamentares em determinadas áreas. Atualmente, na maioria dos Parlamentos há a coexistência de Comissões Permanentes e Comissões Temporárias, caso do Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados.

Outro aspecto dessa evolução dos Sistemas de Comissões é o relativo à competência atribuída a esses Órgãos no Processo Legislativo, variando desde sistemas que têm uma competência bastante limitada nesse processo até sistemas dotados de Competência Legislativa Plena, como exemplifica estes últimos o Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados.

Para continuarmos, cumpre esclarecer que a sistemática de delegação de poderes do Plenário para as comissões tem recebido diversas denominações, dentre as quais: poder conclusivo, competência legislativa plena, delegação *interna corporis*, poder terminativo, descentralização legislativa. Todas essas expressões servem a uma única finalidade, qual seja, a de indicar a atribuição de competência às Comissões Parlamentares para decidir sobre as proposições submetidas à sua análise, em vez de simplesmente emitir um parecer destinado a subsidiar a decisão do Plenário sobre a matéria.

Essa atribuição de competência às Comissões Permanentes do Poder Legislativo, para deliberar sobre proposições, em substituição ao Plenário das Casas Legislativas, prevista na Constituição Federal de 1988 e recebida com agrado pelos parlamentares, representou um aperfeiçoamento do instituto existente já na Constituição anterior. Tal

prerrogativa reveste-se de singular importância, principalmente se considerarmos que o País vinha de um longo período – cerca de vinte anos – submetido a governos autoritários, durante os quais os segmentos organizados da sociedade civil não dispunham da liberdade necessária para levar até seus representantes as suas demandas legislativas. Essa relevância se acentua na medida em que o fato em si é dotado de grande simbolismo e representa o aumento dos canais por meio dos quais o Parlamento pode oferecer soluções para os problemas da sociedade.

Apesar de o instituto da apreciação conclusiva de proposições pelas comissões já estar previsto na Constituição anterior, não se deve perder de vista que esse tipo de apreciação só se tornou realidade, de fato, após a Constituição de 1988, segundo nos afirma Raul Machado Horta.

Estudos específicos, anteriormente realizados, demonstram que, apesar da existência de problemas como a falta de regulamentação e de uma organização caótica, o sistema de comissões da Câmara dos Deputados tem tido um desempenho positivo na apreciação de proposições, pela via do poder conclusivo.

Um dos mais completos estudos nessa área foi feito por Fernando Sabóia Vieira, sob o título *O Poder de Apreciação Conclusiva das Comissões da Câmara dos Deputados – Uma Avaliação*, no qual o autor faz uma comparação entre as proposições aprovadas pelo Plenário da Câmara e pelas Comissões Permanentes, via poder conclusivo, nas três legislaturas que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988 - oportunidade em que o instituto ganhou a atual formatação - para, afinal, demonstrar que, enquanto o número de projetos aprovados pelo Plenário vem decrescendo, o de projetos aprovados pelas Comissões, em substituição ao Plenário, vem aumentando nas seguidas legislaturas, o que revela um desempenho positivo do instituto, dados dos quais nos valem para este trabalho.

Outro estudo específico sobre a apreciação de proposições pelas Comissões, em substituição ao Plenário, ao qual tivemos acesso e do qual também fizemos uso no curso deste trabalho, foi o de Luciana Botelho Pacheco, sob o título *O Poder Conclusivo de Apreciação das Comissões da Câmara dos Deputados: Uma Alternativa Viável para a Apreciação dos Projetos de Lei de Iniciativa Parlamentar*, onde a autora, a partir do acompanhamento da tramitação dos Projetos de Lei de iniciativa parlamentar apresentados à Câmara no ano de 1999 demonstra ser a apreciação conclusiva o melhor caminho para o parlamentar que quer ter aprovado uma proposta de sua autoria, além de

demonstrar o rigor com que as comissões apreciam essas proposições, chegando a rejeitar mais de oitenta por cento das iniciativas apreciadas.

Outros autores, como Fabiano Santos, Fernando Limongi, Argelina Cheibud Figueiredo e Tatiana Oliveira, estudaram o Congresso e, especificamente, a Câmara dos Deputados como um todo, focalizando sua organização, capacidade deliberativa, reformas necessárias e relacionadas com a sua estrutura, assim como o sistema de comissões da Câmara dos Deputados, dentre outros enfoques.

Neste trabalho, abordamos, ainda, o processamento da votação das proposições sujeitas a apreciação conclusiva pelas comissões, com o intuito de demonstrar a necessidade de adoção de procedimentos de votação específicos, quando aquelas deliberam em substituição ao Plenário.

Para isso, iniciamos nosso trabalho pelo levantamento histórico do surgimento do instituto da apreciação conclusiva de proposições, segundo experiências de comissões em funcionamento na Itália, na Espanha e por fim, no Brasil. Foi, então, possível verificar que, além de outros aspectos comuns, existe o fato de o instituto ter surgido em todos esses países quando neles havia governos autoritários. Observe-se, contudo, que em todos eles registrou-se o aperfeiçoamento da norma, posteriormente, em governos democráticos.

Na sequência, discorremos sobre os sistemas de Comissões Parlamentares, quando abordamos a classificação feita por José Afonso da Silva para os mesmos, com destaque para o foco do autor na organização e competência previstas na Constituição, relativamente às Comissões do Congresso e, mais especificamente, no sistema de comissões da Câmara dos Deputados, abrangendo os tipos e os problemas de funcionamento desse sistema.

No capítulo em que abordamos a apreciação conclusiva, prevista na Constituição de 1988, discorremos sobre a regulamentação dada ao instituto, no Senado Federal, em perspectiva da regulamentação constante do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, ocasião em que levantamos todas as hipóteses segundo as quais julgamos terem as comissões desta Casa Legislativa competência plena para atuar, além dos Projetos de Lei que, objetivamente, tramitam com essa competência.

Em outros tópicos desse mesmo capítulo, discorremos sobre os aspectos institucionais e procedimentais que influenciam o processo de apreciação de proposições, pelas comissões, via poder conclusivo.

Demonstramos, ainda, por meio da transcrição da fala dos presidentes da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público e da Comissão de Educação e Cultura, assim como das respectivas Atas concernentes ao exame de três projetos sujeitos a apreciação conclusiva, que as comissões votam o parecer do relator, e não o texto da proposição.

Exemplificamos, por meio da tramitação do Projeto de Lei 5.832/2001, os problemas gerados pela atribuição do regime de urgência às proposições sujeitas a apreciação conclusiva, com a designação de relator de Plenário, em substituição às comissões. Um desses problemas pode ser identificado na aprovação de matéria – no caso, o projeto em comento - em que a Comissão de Constituição e Justiça tem sumulada a decisão de rejeição por inconstitucionalidade.

E, por meio da tramitação do Projeto de Lei 5.707/2005, temos exemplificada a dificuldade de aplicação de procedimentos como a prejudicialidade quando as comissões apreciam proposições que tramitam em conjunto, o que, por exemplo, levou a Comissão de Educação e Cultura a apreciar a mesma proposição duas vezes.

Portanto, nosso procedimento metodológico no desenvolvimento deste trabalho esteve basicamente associado a estes fatores: a pesquisa de estudos realizados por profissionais da área, a consulta a obras que compõem a literatura especializada e a transcrição da experiência diária, da vivência de situações em que o tema acha-se perfeitamente demonstrado, em toda a sua complexidade. Fizemos, neste contexto, a identificação, seleção e organização dos dados, a partir do acesso a fontes primárias e secundárias, de modo a robustecer a tese defendida.

2. Histórico

A competência plena de deliberação, atribuída às Comissões Parlamentares de alguns países, dentre os quais destacamos a Itália, a Espanha e o nosso próprio país, consiste na divisão da competência para apreciação das proposições que tramitam no Parlamento, entre o Plenário da Casa Legislativa e essas comissões. Algumas proposições são apreciadas nas comissões e encaminhadas ao Plenário para deliberação final, enquanto outras são apreciadas somente naqueles colegiados, distribuição esta que é feita em razão da pertinência temática, envolvendo, de um lado, o campo de atuação da comissão e, de outro, a matéria de que trata a proposição em exame.

O instituto foi adotado pela constituição democrática italiana, aprovada em 1947, e que vigorou a partir de janeiro de 1948. Nela, a matéria é disciplinada no parágrafo 3^a do artigo 72, nos termos em que figura na obra de Segado, apud Vieira:

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. (SEGADO, apud VIEIRA, 2005. p. 61)

Observe-se, porém, que a primeira previsão deste procedimento, na Itália, verificou-se por ocasião da tramitação da *Lei de 19.1.1939, n. 129*, oportunidade em que o país estava submetido a um regime fascista:

Singular es, como señala Livio Paladin, el origen histórico de la institución en Italia, pues, como resulta opinión unánimemente compartida por la doctrina, dicho instituto encuentra su germen en la Ley de 19.1.1939, n.129, de Istituzione della Camera dei Faci e delle Corporación, cuyos arts. 15 y 16 normaban, en términos semejantes a los ulteriormente dados al instituto en la Constitución de 1947, el procedimiento legislativo descentralizado. (SEGADO, 2003, p. 282)

A Constituição italiana de 1948 atribuiu aos regulamentos das Casas Legislativas capacidade para definir quais matérias seriam discutidas e votadas pelas comissões com competência legislativa plena, mas definiu, ela mesma, as proposições que não poderiam ser submetidas a esse procedimento, dentre elas, os Projetos de Lei versando sobre matéria constitucional e eleitoral; os de delegação legislativa; os de

autorização para ratificar tratados internacionais, bem como os de aprovação de orçamentos e contas.

O regulamento da Câmara dos Deputados italiana atribui ao presidente da Casa competência para propor à mesma o envio de projetos às comissões que disponham de competência legislativa plena, com exceção daqueles que a Constituição expressamente excluiu desse procedimento.

Segundo Nieves (1994, p. 14), pode acontecer de uma proposição despachada com competência legislativa plena para uma comissão envolver aspectos do campo temático de outra comissão, hipótese em que esta última dará um parecer para orientar a decisão daquela.

Segundo ainda Nieves (1994, p.14), configura-se, no contexto em exame, a hipótese de aplicação, na discussão e votação dos Projetos de Lei pelas comissões com competência legislativa plena, das normas que regulam a apreciação das proposições pela Assembléia, encontrando-se regulada a previsão de apresentação de emendas, subemendas e artigos adicionais, até o momento da discussão ou da votação, conforme o caso.

Já o Senado italiano regulou o procedimento de apreciação de proposições pelas comissões com competência legislativa plena de forma mais sucinta, atribuindo ao presidente da Casa a faculdade de encaminhar Projeto de Lei às Comissões Permanentes ou às Comissões Especiais para que as mesmas decidam, pelo voto, sobre a aprovação ou rejeição dos mesmos. (NIEVES, 1994, p.).

Outro país onde a descentralização legislativa foi adotada é a Espanha, cuja 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. (VIEIRA, 2005. p. 62)

Na Espanha, como na Itália, há registro de um antecedente do instituto expresso no artigo 10 da lei constitutiva das Cortes, de 17.7.1942, que reservava ao Plenário as Leis que tivessem por objeto alguma das matérias nele enumeradas. O artigo 12, por seu turno, considerava de competência das comissões das Cortes todas as proposições que não estivessem compreendidas no artigo 10 e que deveriam, assim, ser reguladas por lei específica. Nieves destaca a semelhança dessas disposições com as previstas na lei italiana de 1939, ambas elaboradas na vigência de regimes autoritários. (NIEVES, 1994, p.21)

O regulamento do Congresso de Deputados da Espanha disciplina o instituto nos artigos 148 e 149. No primeiro, estabelece que se presumirá o acordo do Plenário para que se delegue às comissões a competência legislativa plena para todos os projetos constitucionalmente delegáveis. No segundo, relaciona os casos em que o Plenário pode avocar a deliberação dos projetos ou proposições de lei, antes submetidas à competência legislativa plena das comissões, além de estabelecer que estas não terão competência legislativa plena para apreciar os projetos ou proposições de lei que tenham sido vetados ou emendados pelo Senado, sempre que o veto ou as emendas tenham sido aprovados pelo Plenário da Câmara.

Segado promove a distinção entre as razões que levaram os dirigentes do regime autoritário a adotarem a descentralização legislativa e as razões pelas quais os governos democráticos adotaram o mesmo procedimento. Para ele, diferentemente de agora, quando justifica-se a competência legislativa plena das comissões - embasada essa justificativa em razões técnicas - nos regimes não-democráticos as razões eram políticas, visando, basicamente, minimizar os debates. (SEGADO, 2003, p.286).

No Brasil, há registros de discussão sobre a inclusão do instituto da competência legislativa plena para as comissões em 1956, quando uma comissão de juristas, criada para apresentar sugestões de alteração do funcionamento do Poder Legislativo, incluiu, entre essas sugestões, a da descentralização legislativa, como registra Raul Machado Horta:

A Constituição ainda não completara o seu decênio, quando o Senador Nereu Ramos, então no exercício do Ministério da Justiça, formou Comissão de Juristas, a qual, desincumbindo-se da tarefa, redigiu onze propostas de emendas ao texto constitucional, incluindo entre elas a que cuidava da elaboração legislativa e, inspirando-se na solução adotada na Constituição da Itália de 1947, propunha a legislação pelas Comissões, como forma de abreviar a elaboração das leis. Os trabalhos da Comissão, embora valiosos sob os aspectos doutrinário e técnico, não alcançaram concretização na atividade constituinte do Congresso Nacional. (HORTA, 1989, p.538)

A inserção do instituto da apreciação conclusiva pelas comissões no ordenamento jurídico brasileiro ocorreu com a aprovação da Emenda Constitucional nº 17, de 1965, cujo artigo 6º alterou a redação do artigo 67 da Constituição Federal de 1946, nos seguintes termos:

Art. 6º Os parágrafos do art. 67 da Constituição passam a ter a seguinte redação:

.....
 § 5º A Câmara dos Deputados e o Senado Federal pela Câmara poderão delegar poderes a comissões especiais, organizadas com observância do disposto no parágrafo único do art. 40, para discussão e votação de projetos de lei. O texto do projeto aprovado será publicado e considerado como adotado pela Câmara respectiva, salvo se, no prazo de 5 (cinco) dias, a maioria dos membros da Comissão ou 1/5 (um quinto) da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal requerer a sua apreciação pelo Plenário.

§ 6º Não poderão ser objeto da autorização prevista no § 5º os projetos sobre:

- I. Atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, assim como os de competência privativa do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;
- II. organização dos juízos e tribunais e garantias da magistratura;
- III. nacionalidade, cidadania e direito eleitoral;
- IV. matéria orçamentária;
- V. minas, riquezas do subsolo e quedas-d'água;
- VI. estado de sitio.

A Constituição Federal de 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 mantiveram o instituto, atribuindo-lhe, no entanto, novo formato e inserindo-o no artigo que tratava da lei delegada:

Art. 55. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, Comissão do Congresso Nacional, ou de qualquer de suas Casas.

Parágrafo único. Não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional, bem assim os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal e a legislação sobre:

- I - a organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura;
- II - a nacionalidade, a cidadania, os direitos políticos, o direito eleitoral, o direito civil e o direito penal;
- III - o sistema monetário e o de medidas.

Art. 56. No caso de delegação à comissão especial, regulada no regimento do Congresso Nacional, o projeto aprovado será enviado à sanção, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação, a maioria dos membros da Comissão, ou um quinto da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, requerer a sua votação pelo Plenário.

Por outro lado, o Regimento Interno aprovado pela Resolução nº 30, de 31 de outubro de 1972, ao regulamentar a matéria (arts. 32 a 34) estabeleceu:

Art. 32. A Câmara delegará poderes, de acordo com o art. 52 da Constituição, à Comissão Especial, organizada com observância do disposto no art.21 deste Regimento, para discussão e votação de projeto de lei.

§ 1º a outorga da delegação far-se-á através de projeto de resolução, que indicará o conteúdo, objeto e alcance da delegação e o número de membros de que deverá compor-se a Comissão Especial.

§ 2º O projeto de resolução considerar-se-á aprovado se obtiver, em votação nominal, o voto da maioria absoluta dos membros da Câmara.

§ 3º Serão apreciados por Comissão Especial, nos termos deste artigo, os projetos sobre:

- a) concessão de pensão especial;
- b) isenções específicas de imposto de importação e taxa alfandegárias.

Art. 33. A discussão e votação da matéria objeto da delegação far-se-ão, sob pena de caducidade da delegação, no prazo improrrogável de sessenta sessões, ressalvadas as exceções constitucionais.

§ 1º A Comissão Especial elegerá o Presidente e o Vice-Presidente, designando aquele o Relator da matéria, e também Relatores-Parciais, se necessário.

Art. 34. O projeto de lei aprovado pela Comissão será enviado ao Senado Federal, salvo se, no prazo de dez dias da sua publicação no Diário do Congresso Nacional e em avulso, a maioria dos membros da Comissão ou um quinto da Câmara requerer a sua votação pelo Plenário, que o apreciará, vedada a apresentação de emendas.

Esse texto do Regimento Interno já previa, também, o poder conclusivo negativo (art. 118), ou seja, o Projeto de Lei que recebesse pareceres contrários quanto ao mérito, de todas as comissões às quais tivesse sido distribuído, seria tido como rejeitado e, em consequência, arquivado.

Nos vinte anos de vigência da Constituição de 1967, no entanto, não houve a edição de nenhuma lei que tivesse sido votada somente por comissão do Congresso Nacional, nem qualquer solicitação foi feita para que isso ocorresse, conforme afirma Raul Machado Horta, fato que pode ser considerado como decorrente do regime autoritário vigente no período, já que as autoridades dispunham, então, de instrumentos que facilitavam a edição de leis, como era o caso do Decreto, que encerrava a prerrogativa de aprovação por decurso de prazo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o instituto da apreciação conclusiva de proposições pelas comissões tornou-se uma regra, posto que o parágrafo 2º, do artigo 58, prevê expressamente essa atribuição, nos seguintes termos:

§ 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.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, repetiu o comando constitucional e disciplinou o instituto no artigo 24, inciso II, estabelecendo que às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, assim como às demais comissões, no que lhes for aplicável, cabe discutir e votar Projetos de Lei, dispensada a competência do Plenário, salvo a apresentação de recurso de um décimo dos Deputados, 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;
- 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) os que tramitem em regime de urgência.

Ressaltamos o fato de a Constituição brasileira de 1988 - a exemplo das constituições da Itália e da Espanha - ter atribuído aos Regimentos Internos a faculdade

de definir quais proposições poderiam ser apreciadas pelas comissões com competência legislativa plena.

Aliás, a Constituição brasileira delegou mais poderes aos regulamentos internos, pois diferentemente das constituições italiana e espanhola, nem as exceções foram previstas no texto constitucional, ficando essa atribuição a cargo dos estatutos internos das Casas do Poder Legislativo.

3. O processo legislativo

O Poder de legislar passou por diferentes titulares ao longo da história da humanidade. Desde o exercício direto pelo povo do poder de legislar, consagrado na democracia ateniense, até as democracias atuais em que a titularidade desse poder pertence ao povo que o exerce por meio de representantes eleitos. O ato de legislar obedece a uma série de passos e de regras que fazem dele um processo.

Para José Afonso da Silva, o processo legislativo pode ser definido, em termos gerais, como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado. Consiste, portanto, na série de atos praticados no âmbito do Poder Legislativo, necessários à transformação de uma proposta em Lei.

Para a Constituição Federal, o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição, de leis complementares, de leis ordinárias, de leis delegadas, de medidas provisórias, de decretos legislativos e de resoluções, ou seja, os tipos normativos por meio dos quais o Estado concretiza a sua função legislativa.

Dessas categorias normativas previstas na Constituição merecem destaque a Lei Delegada e as tão criticadas Medidas Provisórias. A Lei Delegada apresenta a particularidade de, em relação a ela, o processo legislativo ocorre antes mesmo da elaboração da lei. Sua elaboração incumbe ao Presidente da República, que solicitará ao Congresso Nacional *delegação* para editá-la. O instrumento que lhe dá suporte – a delegação – deve ser expedido sob a forma de Resolução, fixando, segundo artigo 68, parágrafo 2º, da Constituição em vigor, “o conteúdo e os termos de seu exercício”.

No tocante às Medidas Provisórias, cujo uso indiscriminado há muito vem provocando mal-estar entre os Poderes Legislativo e Executivo, é preciso que se evidencie, numa apreciação essencialmente vinculada ao processo legislativo, que este é deflagrado após a sua publicação e entrada em vigor – *com força de lei* – pois somente aí se inicia o exame por parte do Congresso Nacional. Em outras palavras, o processo legislativo não ocorre na fase de elaboração do instituto – o que, em verdade, cabe ao Presidente da República – mas durante a sua conversão em Lei.

Afora a excepcionalidade no âmbito do processo legislativo, parece-nos oportuno analisar uma outra exceção de que está acometida a Medida Provisória, esta no terreno da legislação propriamente dita, quando o Chefe do Executivo, por uso e abuso deste instrumento, passa a ser o legislador por excelência – e o que é pior – sem se ater, em geral, aos requisitos justificadores da urgência e da relevância.

Neste contexto, são muito apropriadas as palavras de Oliveira e Ferreira, inseridas em *Processo Legislativo – uma contribuição ao debate*:

O que não tem sentido é utilizar-se de mecanismo excepcionalíssimo, extraordinário, aberrante da ordem democrática e de serenidade institucional, para usurpar, literalmente, o papel do Legislativo, a pretexto da morosidade deste. (OLIVEIRA e FERREIRA, 1996, p. 43)

A organização bicameral torna o processo legislativo brasileiro complexo, razão pela qual a criação de comissões parlamentares e a delegação de competência legislativa plena a elas contribui para amenizar essa complexidade do sistema e facilitar a tramitação de proposições que visem à criação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento do País.

4. As Comissões Parlamentares

As Comissões são órgãos colegiados, ditos menores, criados com o objetivo precípuo de permitir aos membros das casas dos parlamentos modernos o estudo, a análise, a discussão, o oferecimento de emendas e a apresentação de pareceres sobre as proposições submetidas a seu exame, além de exercerem o acompanhamento e a fiscalização dos planos e programas de governo nas áreas de sua atuação e abrangência temática. Essa organização em comissões decorre da necessidade de se buscar um melhor funcionamento do Legislativo, como afirma José Afonso da Silva, para quem:

[...] a instituição das comissões corresponde a um princípio instintivo, espontâneo e comumente admitido de método de organização do trabalho; surgiram por um imperativo da divisão do trabalho e também sob o fundamento de que a discussão dos pormenores é impossível a uma assembléia numerosa o que torna difícil o manejo para debater qualquer coisa, a não ser nos princípios fundamentais. Por isso, todo sistema de governo democrático nomeia pequenos grupos para discutir os assuntos em suas minúcias, os quais encaminham o resultado de seus estudos, para que a assembléia em sessão plena, tome a decisão. Por essa razão, desde os primeiros tempos da história do Parlamento inglês, os Comuns instituem comissões, variáveis em tamanho, para considerarem as minudências de novas propostas. (BARTHÉLEMY apud SILVA, 2006, p. 98).

Como vimos, as comissões surgem da necessidade de dividir o grande grupo formado pela Assembléia em grupos menores, para facilitar o estudo e a análise das proposições que a elas são despachadas.

Quando os parlamentos começaram a se organizar em comissões, foram criadas apenas Comissões Especiais, destinadas a analisar cada proposição individualmente e que se extinguíam ao final da tarefa de que tinham sido incumbidas. Com o crescimento das atribuições do Estado e com o advento do Estado social e, posteriormente, do Estado Democrático de Direito, registrou-se um constante aumento da demanda legislativa, tornando-se freqüente a repetição das tais Comissões Especiais para tratar do mesmo tema, em razão, principalmente, da quantidade de projetos apresentados. Outro fator que contribuiu para esse aumento da demanda legislativa foram as mudanças relacionadas com os agentes que podiam apresentar proposições, uma vez que, anteriormente, os membros da Assembléias não desfrutavam dessa prerrogativa.

Em função do aumento e da repetição da demanda em temas semelhantes, surgiram as denominadas Comissões Permanentes, especializadas em temas específicos, que vieram a tornar possível o desenvolvimento da especialização – transformando em *expertes* os seus membros - na sua área de atuação, com vistas a aprimorar a qualidade da legislação produzida, assim como da fiscalização e do controle realizados.

4.1 Sistemas de Comissões

A expressão *sistema de comissões* se aplica àqueles parlamentos em que nenhuma decisão importante das Assembléias é tomada antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão (Barthelemy apud Silva, 2006, p. 99), característica que é identificada por José Afonso da Silva como um *princípio do processo legislativo*: o do exame prévio do projeto por Comissões Parlamentares.

Atualmente, os sistemas de comissões da maioria dos parlamentos do mundo são formados pela coexistência de Comissões Especiais e Comissões Permanentes. Com propósito eminentemente sistematizador José Afonso da Silva (2006, p. 100) classifica os sistemas de comissões em função do papel que lhes é reservado no processo legislativo, a saber:

- sistemas de comissões fracos;
- sistemas de comissões intermediários;
- sistemas de comissões deliberantes.

Os sistemas de comissões intermediários, por sua vez, estão divididos em **intermediários moderados** e **intermediários fortes**.

4.1.1 Sistemas Fracos

Ainda na lição de Silva (2006, p. 100), os sistemas de comissões são identificados como *fracos* quando funcionam como organismos destinados apenas a examinar as questões nos seus pormenores, quando complexas, ficando reservado à sessão plenária a unidade do trabalho essencial. Isso não significa que elas não possam apresentar emendas, mas que os projetos já chegam às comissões definidos nas grandes linhas. É o que ocorre na Câmara dos Comuns, na Inglaterra, onde os projetos passam por duas leituras antes de serem despachados às comissões.

4.1.2 Sistemas Intermediários

4.1.2.1 Sistemas Intermediários Moderados

Silva (2006, p. 101) utiliza o sistema francês para exemplificar um sistema intermediário moderado, onde as comissões podem manejar, modificar como bem entenderem, os projetos de que são encarregadas, e essa possibilidade pode perfeitamente chegar até à transformação total da proposta original. No sistema francês 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.

4.1.2.2 Sistemas Intermediários Fortes

O sistema de comissões do Congresso dos Estados Unidos da América do Norte, onde as comissões são centros ativos e podem modificar como julgarem melhor os textos legislativos que são encaminhados para seu exame, tem completa independência em relação à Câmara, que não dispõe de meios para controlar as atividades desses órgãos. Segundo o autor, esta é a principal característica do sistema de comissões intermediário forte, diferindo do sistema francês, onde algum controle pode ser exercido sobre as comissões.

Além disso, no Congresso dos EUA, toda a discussão das proposições legislativas fica, praticamente, restrita ao debate nas comissões, cabendo ao Plenário apenas a decisão final pelo voto. Esse sistema resulta na aplicação radical do princípio do processo legislativo, que prevê a separação entre discussão e votação, uma vez que elas acontecem em colegiados diferentes.

4.1.3 Sistema de Comissões Deliberantes

Neste sistema, as comissões não apenas exercem a função de preparo dos textos das proposições para a decisão do Plenário, como também decidem sobre seu destino, isto é, são elas, as comissões, que definem qual texto será convertido em Lei, em substituição ao Plenário da Assembléia. Não obstante saibamos que existe a

possibilidade de recurso para que os projetos sejam encaminhados para discussão e votação em Plenário em todos os sistemas constitucionais dos países que adotam esse sistema: Itália, Espanha e Brasil.

4.2. O Sistema de Comissões da Câmara dos Deputados

4.2.1. Classificação e Competência

A Constituição Federal vigente prevê a criação pelo Congresso Nacional e por suas Casas – a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente – de Comissões Permanentes e Comissões Temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo Regimento ou no Ato de que resultar sua criação. Quando criadas pelas duas Casas, em conjunto, são denominadas de Comissões Mistas.

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, as Comissões podem ser, como vimos, de caráter permanente ou temporário. As Comissões Mistas, por seu turno, são regidas pelas disposições do Regimento do Congresso Nacional.

As Comissões Permanentes são as de caráter técnico-legislativo ou especializado e integram a estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, tendo por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidas 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 (art. 22 do RICD).

No âmbito da Câmara dos Deputados existem, atualmente, 20 Comissões Permanentes. Porém, é importante registrar a atuação, neste momento, de duas Comissões Mistas Permanentes, compostas por deputados e senadores:

- (a) A Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos, à qual cabe examinar e emitir parecer aos projetos relativos ao Plano Plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, aos créditos adicionais, aos planos e programas nacionais, regionais e setoriais;

(b) A Comissão Mista do Mercosul, encarregada de apreciar as matérias de interesse do referido bloco econômico que necessitem ser submetidas ao Congresso Nacional.

As Comissões Permanentes da Câmara, em funcionamento, são:

- Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural – CAPADR;
- Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional – CAINDR;
- Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI;
- Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC;
- Defesa do Consumidor – CDC;
- Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC;
- Desenvolvimento Urbano – CDU;
- Direitos Humanos e Minorias – CDHM;
- Educação e Cultura – CEC;
- Finanças e Tributação – CFT;
- Fiscalização Financeira e Controle – CFFC;
- Legislação Participativa – CLP;
- Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS;
- Minas e Energia – CME;
- Relações Exteriores e de Defesa Nacional – CREDN;
- Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – CSPCCO;
- Seguridade Social e Família – CSSF;
- De Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP;
- Turismo e Desporto – CTD;
- Viação e Transportes – CVT.

A Constituição Federal atribuiu às comissões competência para discutir e votar Projetos de Lei que dispensarem, na forma do Regimento, a competência do Plenário, com a ressalva de que se admite recurso contra a medida, desde que subscrito por um décimo dos membros da Casa – trata-se aqui de competência legislativa plena das comissões. Mas existem outras competências, todas no sentido de dar forma, conteúdo e substância às Comissões:

- realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil – uma importante via de interação com a sociedade, objetivando aproximar representantes e representados;
- convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições – podem também encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a estas mesmas autoridades;
- receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, e sobre eles emitir parecer.

Pode-se concluir que as Comissões dispõem de um amplo espaço de atuação, merecendo destaque a forma como os Constituintes de 1987/1988 idealizaram esses colegiados como um fórum privilegiado de interação entre a sociedade e a Assembléia, funcionando como espaço adequado para a realização de audiências públicas, bem como para a apresentação de petições, reclamações, representações e queixas. De extraordinária importância revelou-se, também, o papel fiscalizador atribuído às comissões, além da competência para discutir e votar Projetos de Lei em substituição ao Plenário. Na prática, como veremos adiante, elas não têm conseguido cumprir de forma satisfatória todas essas atribuições.

As Comissões Temporárias, por sua vez, foram introduzidas no sistema de comissões para apreciar determinado assunto, caracterizando-se, ainda, por apresentarem uma existência no tempo que é delimitada, ou seja, elas se extinguem ao término da Legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam, ou mesmo quando expirado o seu prazo de duração. (art. 22 do RICD). As Comissões Temporárias, assim definidas, podem ser de três espécies:

- As Comissões Especiais;
- As Comissões Parlamentares de Inquérito; e
- As Comissões Externas.

As Comissões Especiais são, portanto, comissões temporárias. E são criadas, prioritariamente, para a emissão de pareceres a Propostas de Emendas à Constituição (PEC) e aos Projetos de Código, assim como às proposições que envolvam análise quanto ao mérito, por parte de mais de três Comissões Permanentes. Dispõem, ainda de

competência para tratar da reforma do Regimento Interno, além do que há que se considerar as comissões de estudo, que são criadas, como indica sua denominação, para estudar um determinado tema e propor sugestões de regulação.

Não constitui motivo para perda da competência legislativa plena a designação de Comissão Especial para apreciar proposições da competência de mais de três comissões de mérito.

As Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs, que, por força de disposição constitucional comportam poderes de investigação próprios das autoridades judiciais - além de outros previstos nos Regimentos das respectivas Casas - podem ser criadas por iniciativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou ainda, de ambos, dando origem às denominadas Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito – CPMI. Neste último caso, deve dar atendimento a determinados requisitos especiais, como a existência de requerimento de um terço de deputados e senadores, para sua criação, e o compromisso de que sua instalação obedece, rigidamente, ao propósito de apuração de *fato determinado* e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que este promova a responsabilização civil ou criminal dos infratores.

As Comissões Externas poderão ser instituídas pelo Presidente da Câmara, de ofício, ou a requerimento de qualquer deputado, para cumprir missão temporária autorizada, e estarão sujeitas a deliberação do Plenário quando importarem ônus para a Casa.

Apesar do avanço que representou a atribuição, pela Constituição de 1988, de competência legislativa plena às comissões, a estrutura atual do sistema de comissões da Câmara dos Deputados contribui, paradoxalmente, para o seu enfraquecimento, pois há uma grande quantidade de Comissões Especiais (69, em outubro de 2006) que subtraem das Comissões Permanentes (20), especializadas em determinados temas, não apenas as matérias de maior relevância e repercussão na sociedade, como também os parlamentares que delas são membros, resultando num *sistema caótico*, expressão da lavra de Pacheco (2004, p. 3).

A criação desordenada e descontrolada de Comissões Especiais ocorre, pois, em prejuízo do funcionamento das Comissões Permanentes e da conseqüente formação de centros de poder, além de comprometer, concretamente, o grau de especialização dos seus membros. Como afirma Fabiano Santos, estes fatores – funcionamento pleno e especialização - são fundamentais para o aperfeiçoamento do trabalho realizado no

Parlamento, não apenas no tocante à legislação a ser produzida, como também no âmbito da fiscalização e do controle dos atos do Poder Executivo, pois se os órgãos do Poder Legislativo não dispuserem de informação de qualidade não terão como exercer uma das suas funções básicas, qual seja a de fiscalização e controle:

A questão das comissões especiais é mais um mecanismo de amesquinamento das atribuições das comissões permanentes. Projetos de emenda constitucional e projetos de código não tramitam em comissões permanentes. Ademais, matérias complexas, apreciadas por mais de 3 comissões permanentes, podem ser retiradas destas e enviadas para uma comissão especial, encarregada unicamente de proferir parecer sobre tais matérias. Uma comissão especial difere de uma permanente pelo fato de ser constituída apenas para dar conta da tarefa especificada no momento de sua criação, isto é, trata-se de comissão *ad hoc* cujo *membership* é escolhida caso a caso.

O ponto central é que a composição das comissões especiais pode ser manipulada pelos líderes, responsáveis pela indicação de seus membros, independentemente de expertise no tema em apreciação, apenas para dar aquiescência às finalidades do governo. As decisões de uma comissão permanente, contudo, para cuja montagem algum grau de dedicação e especialização nos temas pertinentes é pressuposto de seus membros, não são de fácil manejo por parte das lideranças do bloco governista. (SANTOS, 2004, p. 36).

A transformação das Comissões Permanentes em centros de poder descentralizados, dentro das Casas do Poder Legislativo, surge como uma medida necessária para tornar a carreira legislativa mais atraente, pois os estudos mostram que, em razão dos poucos atrativos oferecidos pela carreira parlamentar, os parlamentares preferem cargos no Executivo, nas esferas federal, estadual e municipal a permanecerem no Legislativo. (Santos, 2004, p. 32).

Atualmente, com o intuito de contemplar o maior número possível de parlamentares com a presidência e relatoria de Comissões Especiais, ocorre uma diluição do poder. Entretanto, por estarem excessivamente divididos e serem efêmeros, tanto o cargo de presidente quanto o de relator de Comissões Especiais acabam por não se constituírem referência para coisa alguma, de tal forma que nem as Comissões Permanentes nem as Especiais conseguem ser centros de poder, restando apenas a presidência da Casa e as lideranças partidárias como atrativos da carreira parlamentar.

Outro aspecto negativo decorrente do grande número de Comissões Especiais diz respeito à participação dos parlamentares nas reuniões das comissões. Ocorre que, justamente em razão desse incremento na quantidade dos colegiados de natureza especial, os horários das reuniões – não obstante o Regimento Interno recomendar que as reuniões das Comissões Temporárias não ocorram no mesmo horário das reuniões das Comissões Permanentes (art. 46, § 2º do RICD) – culmina por coincidirem, o que resulta em flagrante prejuízo para o funcionamento de ambas, especialmente das

Permanentes, que, por ficarem com as proposições de aparente menor impacto junto ao meio social, são preteridas pelos parlamentares, os quais costumam se orientar por preceitos contidos na denominada *teoria distributivista*, segundo a qual a expansão da base eleitoral do Deputado está diretamente associada à repercussão na sociedade do seu trabalho no Parlamento.

Essas, dentre outras, são razões pelas quais entendemos necessária a alteração desse quadro institucional, no que pertine ao sistema de comissões da Câmara dos Deputados, com o fito de investir na valorização das Comissões Permanentes, de modo a tornar a participação nos trabalhos dessas comissões um atrativo para a carreira parlamentar. Para tanto, deve a competência legislativa plena constituir-se em instrumento dessa mudança.

As alterações, no nosso entendimento, passam, ainda, pela ampliação do mandato dos presidentes das comissões, fazendo-os coincidir com o da Mesa Diretora da Casa, para que a participação em comissões passe a ser, efetivamente, um estímulo à permanência no Legislativo.

Ainda sobre o papel das comissões no contexto da atividade legislativa, um ponto a ser enfatizado – quase uma bandeira a ser erguida - refere-se à instrumentalização das Comissões Permanentes, no sentido de dotá-las de estrutura funcional, adequada e suficiente ao cumprimento de seu mister principal, qual seja o assessoramento pleno aos parlamentares integrantes desses colegiados, nos diversos segmentos de sua abrangência temática. Assim, por exemplo, a Comissão de Educação e Cultura não deveria prescindir de especialistas em ensino superior ou em educação de jovens e adultos, assim como deveria estar sempre pronta a intervir quando percebesse - independentemente de denúncias da mídia - incoerências na implantação do FUNDEB, apenas para citar um assunto em evidência.

O que resulta evidenciada é a necessidade de tais grupos de assessoramento – ou que denominação venham a ter - se constituírem em verdadeiros centros de excelência nas suas áreas de atuação, com vistas a torná-los referência para o público e aumentar a sua própria capacidade de receber, processar e produzir informações, o que, por si só, deve ser entendido como medida tendente a valorizar a carreira no Legislativo e aperfeiçoar a produção legislativa, como afirma Fabiano Santos ao discorrer sobre os Parlamentos reativos:

[...]a atividade fiscalizatória desses parlamentos é, em geral, bastante difundida. Todavia, a complexidade interna não é tão desenvolvida, o que torna o parlamento até certo ponto dependente das informações processadas

por agentes fora do âmbito legislativo, como a burocracia do Executivo, o Judiciário, ou grupos de interesse. (SANTOS, 2003, p. 32)

Uma demonstração da incapacidade das Comissões Permanentes no tocante à recepção, processamento e produção de informações fica evidenciada no tratamento que lhes é dispensado pelo Departamento de Taquigrafia, Redação e Revisão da Câmara dos Deputados. O órgão em questão não dispõe de meios para atender a demanda de todos os setores da Câmara – por razões que não chegamos a compreender, dado que inovações tecnológicas foram agregadas ao citado Departamento – o que obriga à instituição de uma ordem de prioridades, em que o Plenário, as Comissões Parlamentares de Inquérito, as Comissões Especiais e o Conselho de Ética têm preferência na transcrição dos debates.

As Comissões Permanentes vêm, então, em último lugar nessa ordem de preferência, ficando meses - e até anos - à espera da degravação do áudio das audiências públicas, seminários, conferências e outros eventos por elas realizados, fato que demonstra, inequivocamente, uma inversão no estabelecimento de prioridades, uma vez que estudos demonstram a necessidade de fortalecimento da capacidade informacional desses órgãos técnicos permanentes da Casa, para que, conseqüentemente, se robusteça o próprio Poder Legislativo, como melhor explicita Fabiano Santos:

Ademais - e o que é mais relevante para fins da presente discussão - é que também existe amplo consenso de que faz falta ao Congresso brasileiro, em sua forma de atuar, regras e procedimentos que incentivem o desenvolvimento de expertise e capacitação dos parlamentares para a formulação e implementação de políticas públicas. Em uma palavra, o Congresso ainda está por desenvolver mecanismos informacionais. (SANTOS, 2004, p. 34)

Uma das conseqüências das dificuldades apontadas no funcionamento do sistema de comissões da Câmara dos Deputados é o enfraquecimento do instituto da apreciação conclusiva, por se tratar de uma atividade exclusiva das comissões. Outro aspecto demonstrado por estudos recentes – com destaque para o de Fabiano Santos – relaciona-se com a capacidade alocativa de recursos do Congresso Nacional e, especialmente, com a participação das Comissões Permanentes no processo orçamentário.

Nesse ponto, a Resolução nº 1/2006 registra avanços em relação à Resolução anterior (1/2001) ao prevê a realização de reuniões de audiência pública dos relatores setoriais com as comissões temáticas relacionadas à área, o que se for efetivado poderá,

a partir da união da especialização técnica temática com a especialização técnica orçamentária, resultar em uma lei orçamentária mais eficaz.

5. A Competência Legislativa Plena na Constituição de 1988.

Como vimos em outra parte deste trabalho, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 58, §2º, inciso I, dotou as comissões do Congresso Nacional de competência para apreciar proposições em substituição aos Plenários das respectivas Casas Legislativas, e atribuiu a cada Regimento Interno a competência para especificar quais matérias seriam apreciadas por essa via, razão pela qual os Regimentos Internos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados adotaram procedimentos diferenciados, como veremos a seguir.

A diferença de tratamento situa-se, especialmente, na interpretação dada ao termo projeto de lei, previsto no inciso I do § 2º do artigo 58 da Constituição. Enquanto o Regimento Interno da Câmara o interpretou de forma restritiva, permitindo a apreciação conclusiva apenas de projetos de lei ordinária, o do Senado Federal deu interpretação mais abrangente ao permitir a apreciação conclusiva de Projetos de Resolução de Projetos de Decreto Legislativo que aprovem acordos ou tratados internacionais.

5.1. Nas Comissões do Senado Federal

Ao regulamentar a competência atribuída pela Constituição Federal às comissões do Congresso Nacional e de suas Casas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – para discutir e votar Projetos de Leis, dispensada a competência do Plenário – conhecido no Senado como poder terminativo - os senadores divergiram dos deputados, que estabeleceram tal procedimento apenas para Projetos de Lei.

O artigo 91 do Regimento Interno do Senado prevê que o poder terminativo pode ser atribuído a Projeto de Lei ordinária, de autoria de senador, exceto Projeto de Código – se bem que, aqui, eles atuaram de forma restritiva em relação à Câmara, pois excluíram os Projetos de Lei ordinária de iniciativa extraparlamentar – e, também, aos Projetos de Resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Além desses, o Regimento atribuiu ao presidente do Senado Federal, ouvidas a lideranças,

- a faculdade de conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, os tratados ou acordos internacionais;

- a autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas;
- a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares;
- os Projetos de Lei da Câmara, de iniciativa parlamentar, que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão dessa Casa;
- as indicações e proposições diversas, exceto Projetos de Resolução que alterem o Regimento Interno.

Uma diferença importante observada no processamento da votação das proposições, em que as comissões têm competência legislativa plena na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, é a relativa ao *quorum* exigido para aprovar essas proposições. Na Câmara dos Deputados, o procedimento é o da maioria simples, ou seja, presente a maioria absoluta, é exigida a aprovação da maioria dos presentes, em votação pelo processo simbólico – nesse sistema, os parlamentares favoráveis à aprovação da matéria são orientados a permanecerem sentados e os contrários, a se manifestarem. No Senado, é exigida, para aprovação das matérias sujeitas a competência legislativa plena, a concordância da maioria absoluta dos membros da Comissão, sendo a votação realizada pela chamada nominal dos senadores, oportunidade em que eles emitem o voto favorável ou contrário à matéria em exame.

O fato de o Senado ter adotado a exigência de maioria absoluta para aprovação das proposições sujeitas ao poder conclusivo das comissões certamente tem relação com a preocupação levantada por alguns opositores desse instituto quanto à perda da representatividade e, por conseqüência, da legitimidade da norma produzida por essa via.

A exigência de maioria absoluta dificulta a transformação em leis das proposições sujeitas a esse procedimento - assim como ocorre com a Constituição, ao exigir *quorum* qualificado (3/5) para a aprovação de emendas à Constituição, e de maioria absoluta para a aprovação de leis complementares.

Ocorre que a Constituição prevê que, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa do Congresso Nacional e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, e a disposição do Senado está no Regimento Interno daquela Casa, o que está, claramente, em confronto com a disposição constitucional.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, provocada por consulta do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar sobre a interpretação do inciso V do § 4º do artigo 14 do Código de Ética e Decoro Parlamentar, manifestou-se pela inconstitucionalidade da exigência de maioria absoluta para aprovação de pareceres naquele Órgão. Por esse entendimento, seria igualmente inconstitucional a exigência de maioria absoluta para aprovação das proposições sujeitas a apreciação conclusiva das comissões, já que não existe amparo em disposição constitucional, necessitando, pois, de alteração na Constituição para viabilizar a exigência de aprovação por maioria absoluta.

5.2. Nas Comissões da Câmara dos Deputados

Na Câmara dos Deputados podem ser apreciados, de maneira conclusiva pelas comissões, os Projetos de Lei Ordinária, ou seja, aqueles destinados a regular as matérias de competência do Congresso Nacional, e que se transformam em Leis com a sanção do Presidente da República, independentemente da autoria. Os demais tipos de proposição - Proposta de Emenda à Constituição, Projeto de Lei Complementar, Projeto de Decreto Legislativo, Projeto de Resolução, Projeto de Código - não podem ser objeto de apreciação conclusiva naqueles órgãos.

Não obstante, a competência legislativa plena das comissões na Câmara dos Deputados se dá também por intermédio da apreciação das mensagens de concessão e renovação de concessão das emissoras de radiodifusão de som e imagem - TVRs. A dispensa do Plenário para apreciar essas proposições ocorreu a partir do parecer nº 9, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, proferido pelo então deputado Nelson Jobim, em substituição à comissão e em resposta a consulta da Mesa.

No parecer, o relator, após discorrer sobre o *quórum* necessário para a votação das TVRs, matéria objeto da consulta da Mesa da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, avança para dirimir dúvida acerca da necessidade de essas matérias serem apreciadas pelo Plenário ou de, eventualmente, serem objeto de apreciação com competência legislativa plena pelas comissões, nos seguintes termos:

.....
 III - As decisões da comissão competente que concluem pela outorga, pela não outorga e pela renovação do serviço, somente serão apreciados pelo plenário na hipótese de interposição do recurso do § 2º do art. 132 do Regimento Interno.

IV – As decisões da Comissão competente que concluírem pela não renovação serão conhecidas necessariamente pelo plenário, ou seja, independentemente de recurso, e somente ter-se-á como aprovada a negativa de renovação se tal conclusão obtiver maioria de dois quintos, em votação nominal. (CCJC, 1990).

Portanto, de acordo com o parecer em destaque, nem todas as proposições que tratem de concessão ou renovação de concessão podem ser apreciadas pelas comissões com poder conclusivo. Em se tratando de outorga, independente da decisão da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática, a apreciação pode ser conclusiva, mas, em se tratando de renovação, vai depender da decisão da mesma: se esta for pela renovação, a apreciação pode ser conclusiva, mas se for pela negação da renovação, somente ao Plenário cabe decidir.

Outra peça em que, no nosso entendimento, há a competência legislativa plena das comissões da Câmara é o Relatório das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPIs - que, como vimos em outra parte deste trabalho, podem ser criadas pela Câmara dos Deputados mediante requerimento de um terço de seus membros, destinando-se a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno.

Importante ressaltar que a exigência para criação de CPI é a obtenção das assinaturas de um terço dos membros da Câmara, não havendo assim a necessidade de votação do requerimento em Plenário para que a comissão seja criada, ou seja, o Plenário não pode interferir na sua criação, sendo necessária a deliberação dessa instância apenas para a prorrogação do prazo de funcionamento da comissão.

Ao final dos trabalhos de uma CPI será elaborado um relatório circunstanciado, com suas conclusões, o qual será publicado no Diário da Câmara dos Deputados e encaminhado à Mesa, ao Ministério Público, ao Poder Executivo, à Comissão Permanente que tenha maior pertinência com a matéria e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Quando o dispositivo regimental prevê o encaminhamento do relatório aos órgãos listados, o faz para que eles adotem as providências constantes do Relatório que sejam da competência de cada um deles, mas não implica em nova apreciação do documento, especialmente pelo Plenário da Câmara, o que caracteriza a competência plena das Comissões Parlamentares de Inquérito na investigação dos fatos que

ensejaram a sua criação, bem como na definição de suas conclusões sobre as irregularidades apuradas e as providências a serem adotadas.

Ainda na área da fiscalização, recebe tratamento semelhante ao das CPIs o trabalho das Comissões Permanentes na apreciação de Propostas de Fiscalização e Controle – PFC.

Nesse caso, as PFCs podem ser apresentadas diretamente na comissão a cuja área temática pertença o ato ou fato objeto da fiscalização. Recebida a PFC, pela comissão pertinente, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada, será ela objeto de análise daquela comissão em dois momentos distintos: o primeiro, por ocasião da análise prévia quanto à oportunidade e conveniência da medida proposta e o segundo, quanto ao alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, oportunidade em que serão definidos o plano de execução e a metodologia de avaliação.

Aprovado o relatório prévio, o mesmo relator ficará encarregado de implementar a Proposta de Fiscalização e Controle, ou seja, adotar as providências necessárias já previstas no relatório prévio, com vistas à execução da fiscalização proposta.

Ao final dessa execução, o relator elaborará o seu trabalho final, do qual devem constar a comprovação ou não da legalidade do ato e a avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, assim como pronunciar-se quanto a eficácia dos resultados pertinentes à gestão orçamentária, financeira e patrimonial que atenderá, no que couber, às disposições regimentais para a elaboração do relatório que dará consistência à Comissão Parlamentar de Inquérito.

Trata-se, portanto, a Proposta de Fiscalização e Controle, de mais uma opção para que as comissões exerçam suas atividades de forma plena, sem a necessidade de deliberação do Plenário da Câmara acerca do trabalho por elas realizado.

Para a realização de Seminários, Audiências Públicas e Conferências, o Regimento Interno também atribuiu competência plena às comissões, ao dispor que a realização desses eventos, no edifício da Câmara dos Deputados, depende de autorização do presidente da Casa, *ressalvada a competência das comissões*, ou seja, estas dispõem de autonomia plena para decidir sobre quais eventos devem ser realizados, desde que tratem de temas do seu campo específico de atuação.

As comissões se ressentem, no entanto, da falta de dotação orçamentária própria para a realização desses eventos, pois atualmente elas não têm orçamento, sendo que qualquer despesa que tenham de realizar depende de autorização do presidente da Casa,

tanto quanto da boa vontade dos expositores, já que estes não recebem nenhuma contrapartida financeira por comparecem a tais acontecimentos a que são convidados, resultando, todavia, tal circunstância, em limitação na seleção dos especialistas.

Situação oposta se verifica, por exemplo, no sistema de comissões do Congresso dos Estados Unidos da América do Norte, onde as comissões contam com recursos orçamentários próprios para fazer frente a realização das suas despesas e onde existe um sistema rigoroso de controle desse orçamento, importando em crime de responsabilidade o uso inadequado dessa verba, como relatou, verbalmente, o Diretor do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, Silvio Avelino da Silva, após visita ao Congresso Norte-Americano.

Outro exemplo de deliberação por meio da competência legislativa plena é o da Comissão de Legislação Participativa - CLP. Criada em 2001, a CLP recebe sugestões de iniciativa legislativa da Sociedade Civil Organizada, aprecia essas sugestões e oferece, para tramitação, a proposição legislativa corresponde, em caso de aprovação da sugestão. É, portanto, um processo legislativo que ocorre antes da apresentação de uma proposição legislativa.

Não há, no entanto, previsão de apreciação das sugestões apresentadas à CLP por outra instância deliberativa na Câmara dos Deputados, ou seja, se a CLP rejeita a matéria, a sugestão vai ao arquivo e se aprova, é apresentada uma proposição legislativa, razão qual conclui-se que as deliberações dessa Comissão se dão por meio da competência legislativa plena.

Um tipo especial de competência legislativa plena das comissões, na Câmara dos Deputados, é aquele atribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto aos aspectos da constitucionalidade ou juridicidade; à Comissão de Finanças e Tributação, quanto a adequação financeira ou orçamentária da proposição; ou, ainda, à Comissão Especial criada para dar parecer a proposições que contenham matéria sobre a qual mais de três Comissões Permanentes devam se pronunciar quanto ao mérito (VIEIRA, 2005, p. 71).

Nesse caso, os pareceres dessas comissões – considerando-se que pronunciem-se pela negação dos aspectos mencionados, ou seja, constitucionalidade, juridicidade, adequação financeira, etc. - que podem incidir também sobre proposições não sujeitas à apreciação conclusiva das comissões, são chamados de *pareceres terminativos*, por terem como consequência o encerramento da tramitação da proposição que receber tais

pareceres negativos. Observe-se, contudo, a existência da possibilidade de apresentação de recurso contra essa decisão, de parte das referidas comissões.

O recurso contra parecer terminativo deve estar dirigido ao presidente da Casa e assinado por um décimo, pelo menos, dos membros da Câmara, tendo como consequência, se provido, a apreciação preliminar, pelo Plenário da Câmara, dos aspectos mencionados. Após o que, se a decisão de Plenário for contrária à da comissão, a proposição retoma a sua tramitação nas comissões para apreciação do mérito, não acarretando, portanto, a perda da *competência legislativa plena das comissões*, quanto ao mérito, o fato de haver apreciação preliminar em Plenário.

Essa disposição, como ressalta Vieira, já constava do Regimento Interno anterior, vigente até 1989, por meio da Resolução nº 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. (VIEIRA, 2004, p. 71)

Além do recurso contra os pareceres terminativos da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania ou da Comissão de Finanças e Tributação, existe o recurso contra a apreciação conclusiva de proposições pelas comissões de mérito. Esse recurso, previsto no parágrafo 2º do artigo 58 da Constituição Federal e regulamentado no artigo 58 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, pode ser apresentado no prazo de cinco sessões a partir da publicação de aviso no Diário da Câmara dos Deputados, o que ocorre após a apreciação do Projeto de Lei pela última comissão do despacho, no caso a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

O recurso, dirigido ao Presidente da Câmara, deve indicar expressamente, dentre a matéria apreciada pelas comissões, o que será objeto de deliberação e, além da formalidade de ser subscrito por um décimo dos membros da Casa, precisa ser provido pelo Plenário para que a proposição venha também a ser submetida a deliberação do Plenário.

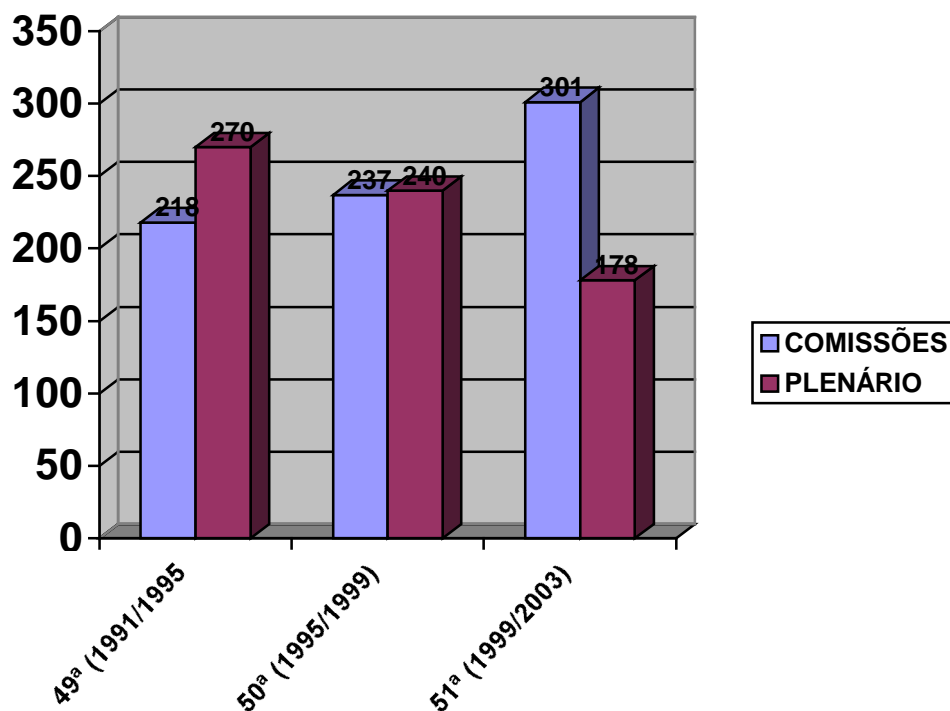
Cabe ressaltar que a competência legislativa plena não se dá apenas quando as comissões aprovam as proposições que apreciam, mas, também, quando as proposições sujeitas a apreciação conclusiva recebem pareceres contrários, quanto ao mérito, de todas as comissões a que houverem sido distribuídas, circunstância em que é arquivada

definitivamente, exceto se for apresentado recurso contra a apreciação conclusiva. Neste caso, a proposição não chega nem mesmo a ser analisada pelas comissões competentes, incumbidas de estudar os aspectos de *admissibilidade*, quais sejam: a Comissão de Finanças e Tributação - quanto a adequação financeira e orçamentária - e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - quanto a constitucionalidade e juridicidade.

Os dados relativos à aprovação de projetos na Câmara dos Deputados, nas três legislaturas que se seguiram à Constituição de 1988, demonstram um crescimento do número de proposições aprovadas sob a competência legislativa plena das comissões e uma diminuição do número de proposições aprovadas pelo Plenário, conforme demonstra Fernando Sabóia Vieira, em recente monografia (2005).

Tabela 1. Projetos de Lei aprovados em Comissão e no Plenário, na Câmara dos Deputados, por legislaturas

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



Na quadragésima nona legislatura (1991/994), das 488 proposições aprovadas pela Câmara, 218 referiram-se a Projetos de Lei votados sob a competência legislativa plena das comissões e 270 proposições foram votadas no Plenário da Câmara dos Deputados.

Na quinquagésima legislatura (1995/1998), das 477 proposições aprovadas pela Câmara, 237 estiveram associadas a Projetos de Lei apreciados sob a competência legislativa plena das comissões e 240 foram proposições votadas no Plenário.

Na quinquagésima primeira legislatura (1999/2002), das 472 proposições aprovadas pela Câmara, 301 foram projetos de lei votados sob a competência legislativa plena das comissões, enquanto 178 foram proposições votadas no Plenário.

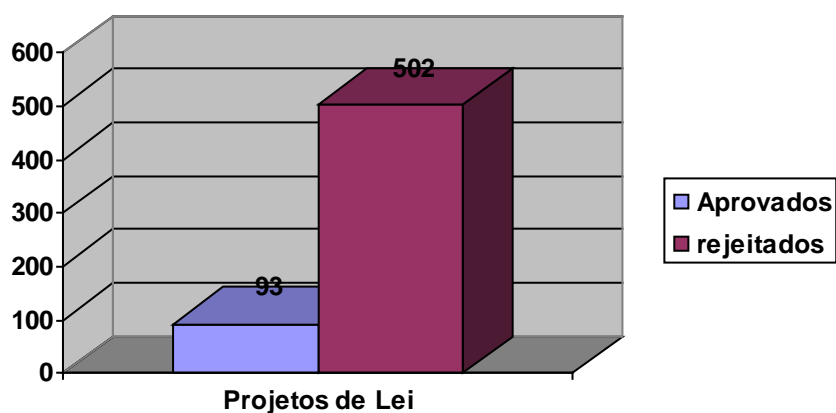
Constata-se, portanto, como já anteriormente focalizado, um incremento na quantidade de proposições votadas conclusivamente pelas comissões e uma redução na quantidade de proposições votadas no Plenário da Câmara dos Deputados. Essa diminuição no número de proposições aprovadas pelo Plenário mostrou-se mais acentuada na 51ª legislatura, quando passou a vigor a Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou a tramitação das Medidas Provisórias - MPs, prevendo o sobrestamento da pauta do Plenário da Câmara, a partir do quadragésimo quinto dia da publicação da MP, o que resultou em impedimento para que o Plenário deliberasse sobre outras matérias.

Com esse crescimento do número de proposições aprovadas nas comissões, sob a competência legislativa plena, poderíamos ser levados a imaginar que aquelas estariam sendo pouco criteriosas na análise dos projetos submetidos a seu exame, mas dados da apreciação de proposições pelas comissões da Câmara dos Deputados no ano de 1999, pesquisados por Luciana Botelho Pacheco, demonstram ser essa uma conclusão precipitada.

Com efeito, dos 595 Projetos de Lei aprovados pelas comissões naquele ano - já que, nos termos regimentais, somente Projetos de Lei podem ser apreciados sob o poder conclusivo das comissões - apenas 93, equivalentes a 15,7% do total obtiveram aprovação, enquanto 502 (84,3%) foram rejeitados, o que revela a capacidade de análise das comissões, funcionando como um importante *filtro* das iniciativas legislativas apresentadas à Câmara dos Deputados, consoante dados da tabela seguinte:

Tabela 2 - Projetos aprovados e rejeitados via poder conclusivo no ano de 1999

Situação	Quantidade	Percentual
Aprovados	93	15,7%
Rejeitados	502	84,3%
Total	595	100,0%



Apesar do desempenho positivo das comissões parlamentares da Câmara dos Deputados na apreciação conclusiva dos Projetos de Lei e da forma cuidadosa com que têm analisado as matérias submetidas a sua apreciação, a regulamentação da deliberação das comissões nos projetos em que elas têm competência legislativa plena ainda carece de aperfeiçoamentos, de modo a que as mesmas venham a desempenhar a totalidade dos poderes que lhes foram atribuídos, como destaca Pacheco:

O fato é que a ausência de uma sistemática normativa própria e adequada às especificidades do novo procedimento é fator que contribui para a sua pouca visibilidade no conjunto dos trabalhos da Casa. As regras empregadas na discussão e votação dos projetos pelas comissões acabaram sendo as mesmas aplicadas no procedimento tradicional: o que se põe em votação, num e noutro caso, são pareceres, não as proposições diretamente, como nas votações de plenário. Não há reuniões de comissão exclusivamente in sede legislativa, nem se cuida de dar nenhuma especial distinção e publicidade ao procedimento. O resultado disso é que, muitas vezes, nem mesmo os parlamentares se dão conta de quando estão votando com efeito decisório ou meramente opinativo sobre uma proposição, contrariando expectativas como a do então Deputado Sólton Borges dos Reis (expressadas quando ainda se discutiam as novas regras regimentais pós-88), de que, ante o novo *status* constitucional dado às comissões, agora os Deputados, ao votar nos órgãos técnicos, saberiam que estariam legislando. (PACHECO, 2004. p. 21-22)

Essa falta de distinção, por parte das comissões, entre a apreciação instrutiva – quando as mesmas estudam as matérias e oferecem pareceres para subsidiar a decisão do Plenário – e apreciação deliberativa ou em *sede legislativa* – como são chamadas, na Itália, as reuniões desses colegiados quando eles substituem o Plenário na votação de proposições – acarreta distorções no processo de votação no interior do colegiado, pois, como afirmou, com muita propriedade e clareza, a professora Luciana Pacheco, o que tem ocorrido é que as comissões tendem a usar o mesmo instrumento, ou seja, o *Parecer*, para deliberar sobre as propostas, com ou sem competência legislativa plena.

Essa distorção advém, em parte, da forma incompleta com que o instituto da apreciação conclusiva foi tratado no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que não dispensou sequer uma seção para regulamentá-lo, prevendo, tão somente, a elaboração de um Regulamento Interno das Comissões (art. 15, inciso XI do RICD), o que, 17 anos após a aprovação do Regimento Interno, ainda não foi efetivado.

Contribui, também, para a atual sistemática de votação vigente nas comissões a conceituação de *Parecer* adotada pelo Regimento Interno, segundo a qual

“ Parecer é a proposição com que uma comissão se manifesta sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo”. (art.126 do RICD).

No entanto, a distorção não resulta, unicamente, da falta de regulamentação do Regimento. Parece contribuir para tanto, igualmente, a interpretação restritiva dada ao disposto no § 1º do artigo 24, onde é determinada a aplicação à tramitação dos Projetos de Lei submetidos a deliberação conclusiva das comissões, no que couber, das disposições previstas para as matérias submetidas à apreciação do Plenário da Câmara.

Na deliberação em Plenário admite-se uma série de instrumentos por meio dos quais os parlamentares podem contribuir para o aperfeiçoamento das propostas em análise, dentre os quais julgamos necessário destacar:

- a apresentação de emendas durante a discussão;
- requerimentos de destaque para votação em separado de parte do texto objeto da votação, além de outros;
- a votação das emendas é feita antes do projeto, em grupos, conforme tenham pareceres pela aprovação ou pela rejeição;
- é facultada a apresentação de emenda aglutinativa que resulte da fusão de emendas ou destas com parte do texto objeto da votação;
- a votação recai diretamente sobre o texto do projeto ou do substitutivo, se houver;
- e, por último, há a possibilidade de incidência da prejudicialidade sobre textos idênticos a outros aprovados ou rejeitados, e em outros casos.

Já no processamento da votação nas comissões, a interpretação vigente é a de que as mesmas votem o parecer do relator e aprovem ou rejeitem o projeto, conforme o parecer aprovado seja pela aprovação ou pela rejeição deste. Sendo o parecer rejeitado, é designado outro relator para elaborar um novo parecer que, se aprovado, passa a ser o parecer vencedor.

Esse procedimento de votação, adotado nas comissões, remonta ao tempo em que elas não tinham competência legislativa plena ou, pelo menos, as Comissões Permanentes não possuíam tal prerrogativa, já que as Especiais a detêm desde 1967, apesar de não haverem feito uso dela. Tal conduta mostra-se, portanto, adequada quando se trata de deliberação dessas espécies de proposições sobre as quais as comissões não dispõem dessa competência.

Todavia, em se tratando de apreciação de proposições, nas situações em que as comissões que as examinam reúnem competência legislativa plena, esse procedimento gera algumas limitações, principalmente no que diz respeito ao leque de instrumentos

por meio dos quais os membros podem interferir no processo de elaboração legislativa, com vistas à construção de um texto que expresse a vontade da maioria.

Um dos instrumentos prejudicados pela atual sistemática de votação das comissões é o chamado ‘destaque para votação em separado’. Refere-se à possibilidade de retirar parte do texto objeto da votação para ser votado depois. Se nas comissões o objeto da votação é o parecer do relator, a apresentação de requerimento de destaque, para votação em separado de parte do texto do Projeto, fica comprometida, uma vez que aquele não é o texto original, objeto da votação, ou, se aceita a apresentação, ela é feita de forma a desvirtuar o próprio sentido do destaque, na medida em que o que ocorre, na prática, pode dar ensejo a um questionamento: como separar, para votar depois, parte de algo que não está sendo votado?

Outro recurso do processo legislativo que sofre limitações, na sua aplicação, com a votação de parecer relativo a Projetos de Lei em que as comissões dispõem de competência legislativa plena, é a prejudicialidade. Além de limitar a atuação parlamentar, o procedimento gera uma contradição ao propiciar que as comissões decidam por meio de um instrumento que é, essencialmente, instrumento para emissão de opinião. É a definição que encontramos no Aurélio para *Parecer* é : “*opinião fundamentada sobre determinado assunto, emitida por especialista*”. Ora, sabemos que as comissões são especializadas em determinados temas, mas, se na apreciação conclusiva as mesmas decidem sobre as proposições, por ser dispensada a apreciação do Plenário, não faz sentido elas emitirem uma opinião. Nesse caso, portanto, elas devem dizer se aprovam ou rejeitam os projetos, pois essa decisão resultará em Lei.

5.3. Aspectos Institucionais

5.3.1. Influência Política

Fernando Limongi e Argelina Cheibud Figueiredo afirmam, em ensaio publicado na revista *Plenarium*, que, de uma forma geral, os trabalhos legislativos se organizam em torno de duas instituições básicas: as comissões parlamentares e as organizações partidárias. Essas instituições, por seu turno, permitem às Casas Legislativas o cumprimento de duas funções básicas, quais sejam: a representativa e a legislativa propriamente dita. Para os autores:

Em assembleias específicas, porém, o papel de uma ou outra dessas instituições tende a preponderar, embora essa preponderância nunca chegue à eliminação do elo mais fraco. A conhecida tipologia de Polsby (1975) se ancora, justamente, na contraposição entre legislativos cujos trabalhos se baseiam mais fortemente nas comissões, àqueles em que o elo mais forte é controlado pelos partidos. Como notado acima, cabe observar que, em ambos os casos, o poder decisório é deslocado do plenário para uma outra instância, quais sejam, as comissões ou os partidos. Em outras palavras, o plenário delegaria a estas instâncias o poder deliberativo em sentido forte e funcionaria, em ambos os casos, apenas como uma instância que apenas referendaria as decisões tomadas nos verdadeiros locais de poder. (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004, p. 43)

É o que se observa na Câmara dos Deputados, onde os líderes dos partidos têm, em relação às comissões, além da faculdade de participar dos trabalhos de qualquer uma delas, ainda que àquela em específico não pertença - obviamente sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta - a de indicar à Mesa os membros da bancada para compor os colegiados e, a qualquer tempo, substituí-los.

O presidente da Câmara, por sua vez, designa os membros titulares e suplentes das comissões, em geral obedecendo a indicação dos líderes - procedimento a que fizemos referência - ou independentemente desta, se expirado o prazo fixado; declara a perda de lugar, por motivo de falta; assegura os meios e condições necessárias ao seu pleno funcionamento; convida o relator, ou outro membro da comissão, para prestar esclarecimento sobre parecer; convoca as Comissões Permanentes para a eleição dos respectivos Presidentes e Vice-Presidentes, nos termos do art. 39 e seus parágrafos; e julga recurso contra decisão de presidente de comissão, em questão de ordem.

Outra atribuição do presidente, em conjunto com os líderes, e que apresenta reflexos na atividade das comissões é aquela que trata da definição da agenda de funcionamento da Casa. Essa atribuição tem ganhado dimensões tais, a ponto de contribuir para o enfraquecimento não só do instituto do poder conclusivo das comissões, mas do sistema de comissões como um todo, pois a centralização de poderes no Colégio de Líderes e na presidência da Câmara dos Deputados, no que diz respeito à definição da agenda de trabalho a ser cumprida - bem como na atribuição do regime de urgência às matérias mais importantes - resulta em prejuízo para o funcionamento das comissões, seja porque não respeita o calendário de trabalho das mesmas, seja porque o fato de atribuir regime de urgência a uma proposição com poder conclusivo tem como consequência a sua retirada da Comissão, levando a proposta ao Plenário, onde tanto os líderes de partidos e blocos quanto o presidente da Casa dispõem de maior controle sobre sua tramitação.

A consequência disso é o desinteresse dos parlamentares pelo trabalho das comissões, uma vez que elas acabam tratando de temas de pouca relevância ou de pouca repercussão na sociedade, observando-se, assim, um processo de “esvaziamento” das mesmas. Efetivamente, as comissões estão alijadas do processo decisório da Casa. Os líderes decidem com o presidente e as comissões são obrigadas a cumprir uma agenda de cuja formulação não participaram, ou seja, existe uma forte centralização do processo decisório na Câmara dos Deputados nas mãos de poucos, e não necessariamente abrangendo todas as partes interessadas. Registre-se que tal distorção caminha, em verdade, na contramão do que pretendia o Constituinte de 1987/1988, quando inseriu no texto constitucional, então em elaboração, a descentralização legislativa, atribuindo às comissões uma série de competências neste sentido, dentre as quais a apreciação conclusiva revela-se a mais conhecida.

Como a apreciação conclusiva representa a descentralização ou desconcentração do processo legislativo, é compreensível que essas forças políticas centralizadoras de poder não dêem o apoio necessário ao pleno funcionamento do instituto, já que, sem dúvida, ele representa perda parcial do controle sobre a tramitação das proposições.

A título ilustrativo, vale mencionar que, não raro, as Comissões Permanentes – e isto ocorre com a maioria - têm reuniões ordinárias marcadas, com antecedência, para, por exemplo, uma quarta-feira de manhã, e, no dia anterior, à noite, o presidente da Câmara convoca sessão extraordinária para o mesmo dia e horário da aludida reunião, obrigando as comissões ao cancelamento de sua agenda, por força do disposto no § 1º do artigo 46 do Regimento Interno, que prevê a não-coincidência, em hipótese alguma, ainda que se trate de reunião extraordinária, do horário das reuniões das comissões com o da Ordem do Dia das sessões ordinárias ou extraordinárias da Câmara ou do Congresso Nacional.

Não se tem verificado, neste contexto, na atuação dos presidentes da Câmara, nenhum gesto no sentido de fortalecer as comissões da Casa, sendo que a relação deles com esses colegiados tem se mostrado autoritária. Um sintoma disso é o fato de que a previsão do artigo 42 do Regimento Interno, de reunião dos presidentes de comissões com o Colégio de Líderes e com o próprio presidente da Casa, que poderia tornar essa relação mais democrática, não tem acontecido nos últimos anos.

Outro fator a ser discutido é a existência de uma certa dissonância entre o papel atribuído aos partidos políticos na formulação do sistema eleitoral, com vistas à escolha dos membros da Câmara dos Deputados, e o poder de que se revestem na definição da

agenda de funcionamento da Casa. No processo eleitoral de lista aberta, cada parlamentar tem de fazer a sua campanha individualmente, tendo de concorrer diretamente com os colegas de partido e, neste processo, a função da agremiação consiste em, apenas, cumprir aspectos formais – e legais - objetivando a viabilização do registro da candidatura junto à Justiça Eleitoral. Na verdade, as campanhas são focadas nas pessoas e não nos partidos, como registra Fleischer, em ensaio na revista *Plenarium*:

No sistema atual, cada partido ou coligação apresenta a lista dos seus candidatos a deputado ou vereador, mas sem uma ordem prévia. Na eleição, o eleitor vota ou na legenda (partido) preferida ou no nome de um candidato individual. Quase toda a campanha gira em torno de nomes individuais, com propaganda maciça destacando o nome, foto e número de identificação do candidato, com pouca ou nenhuma informação sobre sua filiação partidária. As pesquisas de opinião mostram que, seis meses após o pleito, menos da metade dos eleitores lembra o nome do candidato em que votou, e muito menos ainda consegue lembrar o partido. Por esta e outras razões, o sistema de lista aberta é muito raro entre os países que usam a representação proporcional (pura). Apenas o Brasil e a Finlândia usam este sistema. (FLEISCHER, 2004, p. 125)

No contexto em que se analisa o processo decisório nas diversas instâncias da Câmara dos Deputados os partidos ganham uma força desproporcional à sua importância no momento da escolha dos representantes, como ressalta Santos:

Pelos motivos expostos, partirei do pressuposto de que ocorre no presidencialismo brasileiro aquilo que Olavo Brasil de Lima Jr. chamou de “(...) dissociação entre o sistema partidário-parlamentar e o sistema partidário-eleitoral” (Lima Jr., 1993, p. 31). Embora a importância desse fenômeno não seja ressaltada pelos estudiosos do Legislativo no Brasil, discussões recentes, e a meu ver, mais sofisticadas sobre nosso sistema eleitoral e seus impactos sobre o formato do sistema partidário enfatizam cada vez mais a discrepância entre a distribuição das preferências eleitorais e a distribuição do poder parlamentar para partidos e candidatos. Tal fenômeno tem sido tratado ora como “desproporcionalidades”, ora como “complexidades” do sistema eleitoral, e ora como “distorções”. (SANTOS, 2004, p.44)

A definição da composição das comissões, além do que já foi citado sobre a fixação da agenda da Casa, é um exemplo dessa força dos partidos no funcionamento da Câmara dos Deputados. Deve-se destacar dois aspectos fundamentais: cada comissão tem sua composição atrelada à proporcionalidade da representação partidária no parlamento, e, de outro lado, prevalece o princípio da livre indicação – assim como da substituição a qualquer tempo – dos integrantes da mesma, pelo Líder.

O tratamento desproporcional dispensado aos partidos políticos – a que já aludimos - pode ser uma das causas das dificuldades mostradas pela instituição Câmara

dos Deputados, que poderia estar mais bem sintonizada com os anseios e expectativas da sociedade que representa. Registre-se que o problema poderia ser eliminado no bojo de uma reforma política que equilibrasse e disciplinasse a concessão de poderes às agremiações partidárias, desde o processo eleitoral e passando pela interferência das mesmas na rotina legislativa, equivale dizer, no cotidiano do funcionamento da Câmara dos Deputados, de tal modo que estivessem preservados os órgãos colegiados internos, de formação multipartidária – as Comissões Permanentes – atribuindo-lhes maior peso no processo decisório da Casa, ao contrário do que ocorre no momento, quando esse processo é praticamente decidido a partir das tratativas entre as lideranças partidárias e a direção da Casa.

5.4. Aspectos Procedimentais

5.4.1. O Parecer

Quando recorremos ao dicionário, uma das definições de *parecer* que encontramos - e a que mais se aproxima do sentido que deve ter no meio legislativo - é a de que o parecer “*é a opinião de um especialista em resposta a uma consulta*”. (Houaiss).

Para o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no entanto, parecer é a proposição com que uma comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo (art. 126). Dessa definição, advém a interpretação de que as comissões têm de votar pareceres em vez de votar as proposições, diretamente.

5.4.2. A tramitação conjunta e a prejudicialidade

A tramitação conjunta ocorre quando se encontram neste processo duas ou mais proposições da mesma espécie, que regulem matéria idêntica ou correlata. Ela pode se originar de despacho do presidente da Câmara quando é apresentada uma nova proposição e, em paralelo, também em tramitação, já existir outra que regule matéria idêntica ou correlata. Ou pode ainda ser decorrente de requerimento de autoria de

qualquer deputado ou de qualquer comissão, dirigido à presidência da Casa, se esta não adotar a providência quando do despacho inicial.

Em razão da diversidade de interesses que podem ser tutelados pela elaboração de uma Lei (SILVA, 2006, p.135), torna-se cada vez mais freqüente a apresentação de projetos diversos dispendo sobre a mesma matéria, ainda que sob perspectivas diferentes. Nesses casos, como não pode a Lei atribuir dois nomes diferentes ao mesmo aeroporto, por exemplo, há a necessidade de escolha de uma das proposições, com a conseqüente prejudicialidade da outra. Porém, sendo a votação, como já vimos, do parecer, e não do próprio texto do Projeto, tal obrigatoriedade pode trazer dificuldades.

Na Comissão de Educação e Cultura, aqui usada apenas com finalidade ilustrativa, ocorreu um caso concreto em que dois projetos sujeitos a apreciação conclusiva tramitavam conjuntamente – PLs 5.707/2005 e 4.956/2005 - visto tratar-se de proposições idênticas: os dois autorizavam a criação da Universidade Federal Rural de Roraima. O relator, ao analisar a matéria, propôs a aprovação dos dois projetos. A Comissão votou e aprovou o parecer do relator. O autor de um dos projetos protestou junto ao presidente da Casa, alegando a impossibilidade de aprovação de duas proposições versando sobre o mesmo assunto. O presidente acatou a reclamação e determinou o retorno das proposições à Comissão para reformulação da decisão, quando então um novo relator elaborou substitutivo para a matéria.

A alteração do procedimento da comissão, no sentido de votar o projeto em lugar do parecer, permitiria a declaração de prejudicialidade de uma das proposições, ao ser aprovada a outra como ocorre no Plenário da Câmara, evitando, assim, a ambigüidade da decisão, conduta que poderia ter sido adotada no caso relatado, por exemplo.

Uma providência que, certamente, poderá contribuir para o aperfeiçoamento da competência legislativa plena das comissões é a que impõe a obrigatoriedade de elaboração de um texto final – como se fosse uma redação final, em cada comissão de mérito – dado que, com esta medida, ter-se-á facilitado a visualização da decisão colegiada, com implicações positivas na definição da prejudicialidade e, por conseqüência, no trabalho da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que, no sistema atual, encontra dificuldades para conciliar, quando da elaboração da redação final, as emendas e substitutivos aprovados nas referidas comissões de mérito.

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é um ponto de estrangulamento na tramitação das proposições nas comissões da Câmara dos

Deputados, por ser local de passagem obrigatória da quase totalidade das proposições que tramitam na Câmara dos Deputados, exceção apenas às apreciadas por comissão especial, nos termos do artigo 34 do Regimento Interno da Casa.

Ainda que alguns estudiosos (Fernando Limongi e Argelina Cheibub) apontem essa Comissão como um dos "filtros" do processo legislativo, essa seleção e acúmulo de proposições se dá não por vontade da Comissão, mas sim pela incapacidade da CCJC apreciar todas as matérias que a ela são despachadas.

Além da grande quantidade de matérias, atualmente as proposições com competência legislativa plena nas comissões são encaminhadas à CCJC acompanhadas de todas as emendas apresentadas nas denominadas comissões de mérito, tenham sido elas aprovadas ou rejeitadas, assim como de proposições porventura apensadas. Lá os relatores analisam e elaboram um parecer sobre a admissibilidade de cada proposição, quer se trate de proposta apensada ou emenda apresentada nas outras comissões, fato que, indubitavelmente, sobrecarrega os membros daquela comissão, com evidente prejuízo para a sua capacidade deliberativa, como afirma Luciana B. Pacheco (2004, p 24).

O aperfeiçoamento do processo legislativo quando as comissões deliberam com competência legislativa plena aliado a medidas como a criação de outros órgãos para assumirem parte das competências que hoje se concentram na CCJC, como ocorreu com a criação do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar que analisa os processos contra os Deputados Federais, contribuiria para a diminuição dessa sobrecarga na CCJC.

5.4.3. Os requerimentos de destaque

Os requerimentos de destaque, recurso amplamente utilizado na votação de matérias no Plenário da Câmara, encontra obstáculos à sua aplicação, no que concerne à votação dos projetos em que as comissões têm competência legislativa plena, e isto ocorre em razão da sistemática adotada para deliberar sobre essas propostas, que consiste em submeter a voto o texto do parecer do relator, em lugar do texto da proposição inicial, ou do substitutivo.

Aquilo que, no transcurso do processo legislativo, é conhecido como *destaque* representa, em verdade, um instrumento de que se utiliza o legislador para *destacar* parte do texto que será submetido a voto. Pela lógica que daí se infere, somente uma parte do texto do parecer poderia, então, ser objeto de requerimento de destaque, o que

acaba por desestimular a sua apresentação pelos parlamentares na apreciação das proposições em que as comissões têm competência legislativa plena. Pesquisa realizada no Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados apontou a existência de apenas um requerimento de destaque apresentado a proposição em que as comissões deliberaram com competência legislativa plena, no período de 2003 a 2005.

5.4.4. O regime de urgência

O regime de tramitação de urgência pode ser atribuído aos Projetos, em duas hipóteses, além das matérias que já tramitam, habitualmente, sob esse regime pelo seu conteúdo:

- a primeira é aquela prevista no artigo 64 da Constituição Federal, que permite ao Presidente da República solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua iniciativa; neste caso, inclusive, existe prazo para que a Câmara dos Deputados e o Senado Federal deliberem sobre a proposição - 45 dias para cada Casa – implicando, a não-deliberação neste prazo, em inclusão da proposição na pauta, e no sobrestamento das demais deliberações;

- a segunda é a prevista no Regimento Interno – artigos 153 a 155 – e que pode ser entendida como medida que se justifica em se tratando: de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; de providência que visa atender a estados de calamidade pública; ou que visa a prorrogação de prazos legais a se findarem, ou alteração de Lei para aplicar-se em época certa e próxima; ou ainda, quando se pretende a apreciação de matéria na mesma sessão.

A urgência prevista no Regimento Interno pode ser obtida de duas formas: a primeira, quando requerida por dois terços dos membros da Mesa, em se tratando de matéria de sua competência; por um terço dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número; ou por dois terços dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição, limitado, neste caso, ao máximo de duas matérias em tramitação simultânea. A segunda, conhecida como “urgência urgentíssima”, permite a inclusão na Ordem do Dia para discussão e votação imediata - ainda que iniciada a sessão em que for apresentado o requerimento - de proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, por petição da maioria

absoluta da composição da Câmara, ou de líderes que representem esse número, e aprovada pela maioria dos Deputados sem a restrição de quantidade de proposições em tramitação simultânea.

Talvez pela ausência de restrição quanto ao número de proposições em tramitação simultânea, e pelo efeito da inclusão imediata na Ordem do Dia, com permissão inclusive para o oferecimento de parecer oral em Plenário, em substituição às comissões, essa forma de atribuir urgência a proposições que, pelo seu conteúdo, não tinham direito a esse regime de tramitação, tornou-se a forma mais utilizada pelos líderes para levar as proposições antes sujeitas a competência legislativa plena, das comissões para o Plenário.

Em comum, todas as formas mencionadas têm o fato de que, na maioria das vezes, retiram a proposição das comissões, antes que estas emitam parecer sobre a matéria, em prejuízo para o seu pleno funcionamento, como afirma Fabiano Santos, para quem:

Não é difícil entender que o recurso sistemático do instrumento do pedido de urgência, incidindo especialmente sobre matérias importantes, acaba por enfraquecer o trabalho das comissões permanentes, diminuindo, por conseguinte, os incentivos para uma participação mais ativa nestes órgãos. (SANTOS, 2004, p.36)

Existem, portanto, duas consequências da atribuição de regime de urgência para proposições sujeitas à apreciação conclusiva: a primeira é que ela perde o poder conclusivo e a segunda é que, em razão da permissão para nomeação de relatores em Plenário, em substituição às comissões que não tenham emitido seus pareceres até o início da apreciação, estas, na maioria das vezes, não se manifestam sobre as propostas, o que contraria o princípio do processo legislativo, segundo o qual toda proposição, antes de ir a Plenário, deve ter pareceres das comissões competentes.

Assim, tem-se na sistemática que concede permissão para que os pareceres sejam proferidos em Plenário, em substituição às comissões, uma consequência dessa forma de atribuir regime de urgência às proposições que, na prática, vem se revelando danosa ao processo de formação das leis, pois contraria o princípio da apreciação prévia por comissão, das proposições submetidas ao parlamento, com prejuízo para o instituto da representação, uma vez que o colegiado onde todas as correntes políticas com representação na Câmara estão presentes é substituído por um só parlamentar, na elaboração do parecer.

Exemplo da gravidade dessa substituição pôde ser observada, de forma emblemática, na tramitação do Projeto de Lei 5.832/2001, de autoria do deputado Anivaldo Valle, que dispunha sobre a transformação da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará em Universidade Federal Rural do Pará. Apensado a essa proposição tramitava o PL 7.215/2002, de autoria do Poder Executivo, com o mesmo propósito de transformação da faculdade em universidade. Despachado pelo presidente para tramitar sob a competência legislativa plena das comissões, teve aprovado requerimento de urgência, apresentado pelos líderes, para que fosse apreciado em Plenário.

Como ainda não tinha a proposta recebido os pareceres das comissões, teve a mesma designados relatores para proferirem, em Plenário, os pareceres, em substituição às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Educação e Cultura; de Finanças e Tributação; e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Aqui interessa-nos o parecer do deputado Anivaldo Vale, designado relator em substituição à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que foi pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa das proposições. Ocorre que a CCJC tem, reiteradas vezes, considerado inconstitucionais os projetos de iniciativa de parlamentares que visem à criação de universidades ou à transformação de faculdade em universidade, que, por envolver a criação de cargos na administração pública federal, constitui-se em matéria de iniciativa *privativa* do Presidente da República - tendo inclusive registrado na súmula de jurisprudência nº 1 essa linha de decisão - o que foi ignorado pelo deputado designado para substituir a comissão em tela, em Plenário.

Além disso, a designação do deputado Anivaldo Vale, autor de uma das proposições, contraria disposição regimental expressa que proíbe o autor de proposição ser dela relator, ainda que substituto ou parcial (RICD, artigo 43, parágrafo único).

O fato é que, submetido à votação, o Projeto de Lei principal, de autoria do deputado Anivaldo Vale foi aprovado, ao passo que o apensado, de autoria do Poder Executivo, foi declarado prejudicado, quando este é que dispunha de condições legais para ser aprovado. Depois de aprovado no Senado Federal, o projeto principal foi sancionado pelo Presidente da República e transformado na Lei 10.611/2002, uma lei com evidente vício de iniciativa.

A este estudo interessa mostrar as manobras políticas que a atribuição do regime de urgência a proposições, com designação de relator de Plenário em substituição aos colegiados técnicos da Casa pode permitir, dentre as quais se destaca a possibilidade de se fazer com que a urgência seja aprovada e o respectivo Projeto apreciado na mesma

sessão. E assim, os problemas demonstrados na tramitação podem passar despercebidos da maioria do parlamentares, o que dificilmente ocorreria se os pareceres fossem dados pela comissões competentes.

5.4.5. Pareceres divergentes

A divergência de pareceres é um tema sobre o qual ainda não existe consenso, principalmente no que respeita à sua caracterização. Quando os pareceres tomam sentidos absolutamente contrários, ou seja, uma comissão é pela aprovação e a outra pela rejeição da proposição, não resta dúvida quanto a divergência. Mas, quando duas comissões aprovam substitutivos diferentes, temos um marco do início de dificuldades para caracterização da divergência, pois os substitutivos podem comportar muitas semelhanças e apenas diferenças pontuais. Importante destacar que as comissões, ao apresentarem substitutivos, precisam estar atentas para que não incidam na prática de invadir o campo temático de uma outra comissão, pois a nenhuma delas cabe manifestar-se sobre o que não for de sua atribuição específica, sob pena de ter a parte do parecer que infringir essa proibição considerada como não escrita.

Igualmente difícil de se apurar se há ou não divergência, é quando as comissões aprovam pareceres com emendas divergentes. Neste caso, torna-se necessário verificar se a emenda aprovada por uma determinada comissão não invade o campo temático da outra, ou seja, se os textos são complementares, conciliáveis, procedimento que tem sido adotado, pelo setor de redação final da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para decidir sobre a existência ou não de divergência de pareceres.

Uma solução que o Regimento Interno oferece, mas que não tem sido posta em prática, está contida no seu artigo 49, que prevê a realização de reunião conjunta sempre que houver proposição aprovada, com emendas, por mais de uma comissão de mérito, a fim de harmonizar o respectivo texto, na redação final, se necessário, por iniciativa da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Esse procedimento evitaria que a divergência de pareceres viesse a ser mais um motivo para a perda do poder conclusivo e o conseqüente envio da proposição para o Plenário.

Cabe ressaltar que procedimento semelhante a este, até em estágio mais avançado de tramitação das proposições, pode ser verificado em outros parlamentos, como, por exemplo, no dos Estados Unidos da América do Norte, onde há a previsão de criação de uma comissão mista de deputados e senadores destinada a analisar as

proposições aprovadas com diferentes textos na Câmara dos Representantes e no Senado, objetivando promover a conciliação dos textos aprovados nas duas Casas, transformando-os em um texto comum.

5.5. O Processamento da Votação nas Comissões

Nas Comissões, após o Presidente designar relatores e estes elaborarem os seus pareceres, as proposições são incluídas em pauta para serem analisadas durante a reunião do colegiado. A deliberação em torno de cada proposição se inicia pela discussão, quando podem usar da palavra o autor, o relator, demais membros da comissão e os líderes partidários, durante quinze minutos improrrogáveis, e, por dez minutos, deputados que não pertençam à mesma, facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão, após falarem dez deputados.

Após a discussão, passa-se à fase de votação da proposição em exame. Neste momento, não se verifica na rotina adotada atualmente a diferenciação de procedimentos entre os projetos sobre os quais as comissões têm competência legislativa plena, e aqueles em que elas não o têm. Em outros momentos da apreciação essa diferenciação é bastante nítida, como, por exemplo, na apresentação de emendas e na organização da pauta. Já no processamento da votação, o procedimento para as proposições de Plenário e para aquelas sujeitas a apreciação apenas das comissões tem sido o mesmo – o de submeter a votação o parecer do relator e, em função do parecer, determinar a aprovação ou rejeição da proposição. Quando o parecer do relator é rejeitado, o presidente da comissão designa um novo relator para elaborar outro parecer que contemple a posição da maioria dos membros, o qual, após sua aprovação, passa a se chamar parecer vencedor. O parecer rejeitado passa a ser um voto em separado.

Reside, segundo nosso entendimento, nesta falta de distinção quanto ao procedimento de votação nas comissões, daquelas proposições sujeitas a apreciação do Plenário e daquelas sujeitas a apreciação apenas das comissões, uma distorção na aplicação do instituto da competência legislativa plena – com prejuízo para o seu funcionamento – posto que o Regimento Interno (art. 132) prevê que: após apresentação e leitura do conteúdo da proposição, ter-se-á a decisão do presidente, nos casos do art. 114 (requerimentos); da Mesa, nas hipóteses do art. 115 (informações a Ministros de

Estado e inserção de informações nos anais da Câmara); das comissões, em se tratando de Projeto de Lei que dispensar a competência do Plenário, nos termos do art. 24, II.

E é na parte em que o Regimento Interno estabelece que as proposições serão objeto de decisão das comissões que se caracteriza, a nosso ver, a distorção entre a previsão legal e a prática de submeter a votação, na comissão, o parecer, ao invés do próprio texto do projeto. Observe-se que o parecer é, por definição, um documento por meio do qual um especialista emite a sua opinião sobre determinado tema para subsidiar a decisão de alguém. Não é este o caso, uma vez que aqui se trata de proposições que estão sujeitas a decisão da própria comissão, não parecendo lógico, portanto, que o colegiado decida sobre determinada proposição por meio da aprovação de um parecer.

No entanto, é o que se constata da afirmativa de um então presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR, à época) ao anunciar, na reunião do dia 25 de abril de 2006, a votação do Projeto de 7.418/2002, proposição sujeita a competência legislativa plena das comissões:

Após o anúncio e discussão do Projeto de Lei, o Presidente anunciou o encerramento da discussão e a votação nos seguintes termos:

Não havendo mais quem queira discutir, declaro encerrada a discussão. Em votação, aqueles Deputados que forem pela aprovação do parecer permaneçam como se encontram. Aprovado. (transcrição da fala do Presidente da CCJC)

A ata daquela reunião registrou a apreciação do Projeto de Lei nº 7.418/2002, nos seguintes termos:

20 - PROJETO DE LEI Nº 7.418/02 - do Sr. Paulo Baltazar - que "acresce inciso IV ao artigo 92 do Decreto - Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal". (Apensado: PL 141/2003) RELATOR: Deputado ODAIR CUNHA. PARECER: pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação deste e do PL 141/2003, apensado, com substitutivo. O Deputado Carlos Mota procedeu à leitura do parecer em substituição ao Relator. Discutiram a matéria os Deputados Fernando Coruja, Antônio Carlos Biscaia, Maurício Rands, Antônio Carlos Magalhães Neto, Carlos Mota e Paulo Baltazar. Em votação, foi aprovado por unanimidade o Parecer.

O mesmo procedimento foi adotado pelo presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, no anúncio da votação do Projeto de Lei 4.661/04, durante reunião ordinária deliberativa daquela comissão, realizada em 31 de maio de 2006, quando o PL foi apreciado.

Após a leitura e discussão de parecer do relator, o Presidente da Comissão anunciou a votação do parecer, nos seguintes termos:

Está encerrada a discussão. Em votação o parecer do relator. Aqueles que concordam com o parecer do relator permaneçam como se encontram, aprovado. (transcrição da fala do Presidente da CTASP)

A ata da reunião em comento registrou a apreciação do projeto, da seguinte forma:

13 - **PROJETO DE LEI nº 4.661/04** - do Sr. Simão Sessim - que "dispõe sobre a transformação do Centro Federal de Educação Tecnológica de Nilópolis em Universidade Tecnológica do Rio de Janeiro". Relator: Deputado Jovair Arantes. parecer: pela aprovação. **aprovado por unanimidade o parecer.**

Ou, ainda, seria o caso de se evidenciar o pronunciamento da presidenta da Comissão de Educação e Cultura e a Ata da reunião ordinária deliberativa de 7 de junho de 2006, quando foi apreciado o Projeto de Lei nº 4.490/04.

A presidenta da Comissão anuncia o projeto, passa a palavra ao relator, que faz a leitura do seu parecer e, em seguida, dá-se a discussão e votação da matéria, nos seguintes termos:

Em discussão. Não havendo quem queira discutir, passa-se à votação. Os senhores deputados e deputadas que concordam com o voto do relator queiram permanecer como se encontram. Aprovado o parecer do relator. (Transcrição da fala da presidenta da Comissão no processamento da votação).

A ata da reunião da comissão registrou a apreciação do projeto, nos seguintes termos:

8 - **PROJETO DE LEI Nº 4.490/04** - do Sr. Beto Albuquerque - que "suprime o inciso IV do artigo 12 e modifica o artigo 13 da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e dá outras providências". RELATOR: Deputado GILMAR MACHADO. PARECER: pela aprovação. **Aprovado por unanimidade o parecer** (ata da reunião)

Fica demonstrado, portanto, que as comissões submetem a voto o parecer do relator mesmo quando a proposição está sujeita a sua competência legislativa plena, o que indica que o procedimento adotado permanece nos moldes do que existia antes de as comissões terem essa competência, ou seja, o que fica evidenciado, afinal, é a ausência de procedimentos específicos para a apreciação, pelas comissões, das proposições sujeitas a apreciação conclusiva..

Observe-se que o procedimento, contudo, continua adequado para as proposições sujeitas a apreciação do Plenário, já que o que ocorre, nestes casos, é apenas a emissão de uma opinião, para subsidiar a decisão em torno da proposta apresentada. No que tange às proposições em que as comissões substituem o Plenário – competência legislativa plena – há uma efetiva decisão sobre a matéria, o que equivale a dizer que não é admissível uma decisão por meio de um parecer. Ora, isto nos leva a concluir que seria muito mais interessante para o todo do processo legislativo que o procedimento de votação adotado no Plenário fosse também adotado para a votação das proposições sujeitas a apreciação conclusiva nas comissões, conforme autoriza o § 1º do artigo 24 do Regimento Interno.

O procedimento de deliberação no Plenário é o de votar o projeto ou o substitutivo, se houver, servindo os pareceres apenas como peças instrutivas, conforme se observa da alocação do presidente da Câmara, por ocasião da votação do Projeto de Lei nº 6.467/2005:

O SR. PRESIDENTE (Aldo Rebelo) - Em votação o Projeto de Lei nº 6.467, de 2005. Os Srs. Deputados que o aprovam permaneçam como se encontram. (*Pausa.*). **APROVADO.** (*Sessão Extraordinária realizada dia 05.09.2006.*)

Como se pôde observar, o presidente da Casa submeteu à votação o Projeto de Lei e não o parecer de uma ou outra comissão, o que difere, inteiramente, do procedimento das comissões, as quais submetem à votação o parecer do relator.

Na Itália, as reuniões das comissões são divididas em reunião em *sede deliberativa* e em reunião *não deliberativa*. No primeiro caso, são apreciadas aquelas proposições em que as comissões têm competência legislativa plena e no segundo, as proposições sobre as quais as comissões não têm essa competência. A ausência desta diferenciação na experiência prática brasileira, ou seja, no processamento da votação

nas comissões da Câmara dos Deputados, tem tornado menos eficiente o instituto, como relata Pacheco, para quem:

Sem um disciplinamento específico que lhe dê algum destaque no conjunto das demais atividades desenvolvidas no âmbito das comissões, o novo instituto segue desempenhando suas atribuições no processo legislativo com pouca visibilidade e alarde, o que acaba se constituindo num de seus maiores pontos de fragilidade: praticamente na sombra, e não contando com nenhuma forma especial de distinção aos olhos do público, as decisões tomadas em seu âmbito, no limite, corre o risco de desvalor e da falta de legitimidade, como já advertia a indefectível lição de Bentham, para quem “o melhor projeto preparado nas trevas excitará mais receio que o pior arranjado com os auspícios da publicidade. (PACHECO, 2004, p.53)

6. Conclusão

A atribuição de competência às comissões para decidirem sobre proposições, em substituição ao Plenário, representa uma multiplicação dos *fóruns* por meio dos quais o parlamento pode oferecer à sociedade soluções para os problemas que a afligem, seja votando Projetos de Lei, seja fiscalizando a aplicação dos recursos resultantes dos impostos pagos pelo cidadão, seja, ainda, discutindo os temas em debate na sociedade, com vistas à formulação de políticas públicas que permitam a redução das desigualdades sociais.

Os dados relativos à apreciação de projetos pelas comissões nas três legislaturas que se seguiram à Constituição de 1988 - que consolidou a inserção do instituto da apreciação conclusiva no ordenamento legal brasileiro - demonstram ter sido uma decisão acertada do constituinte a delegação de poderes às comissões para deliberarem sobre proposições, em substituição ao Plenário das Casas do Poder Legislativo Federal.

A capacidade de deliberação das comissões, conforme demonstrado, se acentua a cada legislatura, o que revela que o potencial desses órgãos técnicos de análise de proposições e, por conseqüência, sua capacidade de dar respostas à sociedade por meio da formulação de políticas públicas que vão ao encontro dos anseios dessa mesma sociedade, ainda não está completamente utilizado. Restando necessária, portanto, a dedicação de todos aqueles que atuam no parlamento - desde os funcionários até os representantes do povo - e, em especial, aqueles que ocupam cargos de direção, no sentido de encontrar a regulação mais adequada para o instituto da competência legislativa plena das comissões, com vistas a permitir o exercício efetivo dessa prerrogativa pelos órgãos que a detêm.

A regulação passa pela adequação de muitos procedimentos que, atualmente, são utilizados na votação de proposições em Plenário, como a permissão para apresentação de emendas durante a discussão. O importante, no entanto, é que se torne viável a construção de arranjos, com vistas a favorecer a elaboração de um texto consensual entre os parlamentares que integram uma determinada comissão. Assim como, pela definição de regras específicas para o processamento da votação das proposições, em que as comissões têm competência legislativa plena, de forma a diferenciar a apreciação dessas proposições da apreciação daquelas em que os colegiados apenas emitem uma opinião técnica para subsidiar a decisão do Plenário, pois, como vimos em

procedimentos outros, como na apresentação de emendas, essa diferenciação acha-se bastante acentuada.

Outro aspecto a ser evidenciado é a adoção de quorum diferenciado, a exemplo do que ocorre com as comissões do Senado Federal. Naquela Casa legislativa, as proposições sujeitas a apreciação conclusiva necessitam da aprovação da maioria absoluta dos membros do órgão, numa clara demonstração de que há, de parte daqueles colegiados técnicos, a preocupação com a legitimidade das decisões tomadas por eles, via poder conclusivo.

A adoção de quorum qualificado, na Câmara dos Deputados, para a deliberação quando as Comissões deliberam com competência legislativa plena como ocorre no Senado Federal depende de alteração constitucional, além de alteração regimental, já que o artigo 47 da Constituição Federal dispõe sobre a necessidade de previsão constitucional para a exigência de quorum qualificado nas decisões das Casas do Poder Legislativo e de suas Comissões, o que não existe atualmente.

Mas, para que a competência legislativa plena das comissões possa ser exercida em toda a sua potencialidade, é necessário que o sistema de comissões parlamentares esteja estruturado de forma a permitir esse exercício.

Por isso, no nosso entender, o atual sistema de comissões da Câmara dos Deputados precisa ser reestruturado, permitindo que os correspondentes órgãos técnicos sejam dotados de suporte funcional, com viés tecnicista que lhes propicie uma maior autoridade para tratar, com a devida independência, dos assuntos de seu campo temático.

A falta de dotação orçamentária própria também tem se constituído em impedimento para que as comissões desenvolvam atividades destinadas a ampliar o debate dos assuntos do seu campo temático, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento das proposições sujeitas a sua decisão e das políticas públicas na sua área de atuação, seja pela formulação dessas políticas a partir de cobranças como as que normalmente estão presentes em ambientes de reflexão e participação, como as audiências públicas, seminários e conferências, seja por intermédio da fiscalização da implementação dessas políticas pelo Poder Executivo.

Outro aspecto que prejudica a capacidade deliberativa, de um modo geral, e pela via da competência legislativa plena, de um modo particular - já que a maioria das proposições analisadas nas comissões o são por essa via - é a criação excessiva de Comissões Especiais.

A redefinição dos critérios de criação de Comissões Especiais no sentido de diminuir a quantidade delas em funcionamento simultâneo tornará mais racional a relação parlamentar e número de comissões de que participa, o que resultará em benefício para o Sistema de Comissões.

Critérios como a exigência de aprovação de um Projeto de Resolução para criar Comissão Parlamentar de Inquérito, quando já estão em funcionamento simultâneo cinco comissões desse tipo, poderá ser aplicado às Comissões Especiais para evitar que a sua criação prejudique o funcionamento do Sistema de Comissões.

Duas preocupações importantes que detectamos nas constituições e regulamentos consultados, assim como nos textos de Segado e Nieves sobre a competência legislativa plena na Itália e na Espanha, relacionam-se, respectivamente, com a publicidade dos trabalhos das comissões que possuem essa competência e com a manutenção, na composição do colegiado, da proporcionalidade da representação partidária verificada na Assembléia.

Na Câmara dos Deputados, pelo menos formalmente, esses dois requisitos estão amplamente satisfeitos. Com relação ao primeiro, na composição das Comissões Permanentes, em cumprimento às regras estabelecidas no Regimento Interno (art. 27), é assegurada de uma forma bastante rigorosa a proporcionalidade da representação partidária, o que garante que a vontade da sociedade seja respeitada nas decisões tomadas em cada um desses órgãos. Por tratar-se da representação da representação pode haver distorções como, por exemplo, a troca de vagas entre partidos mas, por outro lado, o sistema de comissões permanentes especializadas permite que a Educação – para nos fixarmos em um tema - seja tratada por parlamentares que têm familiaridade e acumulam experiência nesta área; que a Saúde seja regulamentada por parlamentares com vivência nos assuntos desse importante segmento, o que, de certa forma, pode resultar numa representação mais harmônica com a vontade do eleitor.

Com relação ao segundo requisito - a publicidade dos trabalhos das comissões - na Câmara dos Deputados, atualmente, é bastante satisfatória essa providência já que a Casa dispõe de meios de comunicação que permitem ampla divulgação de seus trabalhos, a saber: a TV Câmara, a Rádio Câmara e o Jornal da Câmara. Além desses veículos, contribui para a publicidade dos trabalhos das comissões o Sistema de Informações Legislativas – SILEG- que disponibiliza para a Internet, em tempo real, todas as informações relativas às atividades parlamentares nas comissões, especialmente as relacionadas à tramitação de proposições legislativas.

Desse ângulo, portanto, o sistema de comissões da Câmara dos Deputados está apto a desempenhar a competência legislativa plena que a Constituição Federal lhe atribuiu, necessitando do desenvolvimento de uma consciência na Casa acerca da importância e do potencial de trabalho das comissões, que resulte em incentivos para que os parlamentares participem das atividades das mesmas e promovam a sua transformação em centros de excelência, nas suas respectivas áreas de atuação.

De resto, pode-se afirmar que a atribuição de competência legislativa plena às comissões parlamentares ou o seu aperfeiçoamento, no caso brasileiro, podem contribuir significativamente para uma maior eficiência do sistema representativo do governo.

Apesar de haver quem argumente em sentido contrário – afirmando ser desnecessário um incremento na capacidade de produção legislativa do Congresso Nacional - a realidade confirmada pelas pesquisas de opinião é no sentido de uma insatisfação muito grande da sociedade para com o trabalho de seus representantes no Legislativo, e, não por acaso, este é um dos Poderes da República que obtém os menores índices de aprovação por parte da população consultada.

Os indicadores dessas pesquisas derrubam quaisquer argumentos contrários, que eventualmente afirmem ser dispensável esse aumento da capacidade produtiva dos legisladores, pois se o Legislativo representa a sociedade e esta está insatisfeita com o seu desempenho, certamente não contribuirá para a redução dessa insatisfação o não reconhecimento quanto à morosidade e aos tímidos resultados dos trabalhos que ali se desenvolvem.

E quando falamos em capacidade de produção do Poder Legislativo, não estamos nos referindo apenas à produção de novas leis, mas também à sua capacidade de promover uma fiscalização de qualidade - uma área ainda pouco explorada pela comissões - e de elaborar políticas públicas bem planejadas, sendo de fundamental importância para isso os seminários, audiências públicas e conferências que venham a ocorrer em paralelo com os trabalhos legislativos propriamente ditos.

O que se pode exigir das comissões, portanto, é que as decisões sejam tomadas de forma a assegurar a produção de leis ou políticas públicas de boa qualidade. Para isso, o incentivo ao trabalho que nelas se processa pode contribuir de forma decisiva, pois uma das conseqüências do aprimoramento das funções exercidas nas Comissões Permanentes é a especialização dos seus membros, fator que, indiscutivelmente, resulta na melhoria da qualidade das tarefas de cunho legislativo. Até porque, como a tomada de decisões em órgãos colegiados exigem negociações intensas, as comissões, nas suas

diversas formas de, em princípio, decidir sem a interferência do Plenário, representam um espaço onde essas negociações podem ser viabilizadas, uma vez que o número de membros é menor e proporcionalmente mais identificado com as questões temáticas, pela via da especialização, em comparação com a totalidade da Casa legislativa. São, portanto, fatores que derrubam os argumentos de que, para adotar decisões corretas e conscientes, o parlamento precisa ser cauteloso e, portanto, moroso. O que ele precisa ser é ágil e determinado na criação de condições favoráveis ao aproveitamento do potencial de que são portadores os sistemas de comissões parlamentares com competência legislativa plena.

Pelas razões expostas, julgamos que se faz necessário, oportuno e inadiável uma revisão nos preceitos que orientam o funcionamento da Câmara dos Deputados, de modo a não apenas valorizar o trabalho desenvolvido pelas comissões temáticas, mas a inseri-las, juntamente com o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora, na definição da ampla agenda da Casa. É preciso, ainda, instrumentalizá-las com regras claras para deliberação de proposições com competência legislativa plena, o que pode ser feito no já previsto regulamento das comissões.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Resolução n° 30, de 31 de outubro de 1972*. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1976. 113p.

BRASIL. Constituição Federal (1946). *Emenda Constitucional n. 17, de 1965*. Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Legislativo.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 26. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 7 ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA, 1990, parecer n° 9.

FLEISCHER, David. *O impacto da reforma política sobre a Câmara Federal*. In: *Plenarium*, v.1, n.1, p.123-141, nov. 2004.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando G. P. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999

_____. *Modelos de Legislativo: O Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada*: In: *Plenarium*, v.1, n.1, p. 40-55, nov. 2004.

- HORTA, R. M. *O Processo Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras*. In: Revista de Informação Legislativa. ano 26. n. 101
- NETO, O. A . e SANTOS, F. *A Produção Legislativa do Congresso entre a Paróquia e a Nação*. In: VIANNA, Luiz Werneck. *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2003
- NIEVES, J. C. P. *Sobre la competencia legislativa plena de las comisiones permanentes de las camaras*. In: Revista de Derecho Parlamentario. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de La Nación. n. 5. 1994
- OLIVEIRA, T. A *As Comissões na Câmara dos Deputados*. Dissertação. Mestrado. Instituto de Ciência Política da UnB. Brasília: 2004
- OLIVEIRA, Regis Fernandes e FERREIRA, José Rodrigues. *Processo Legislativo – uma contribuição ao debate*. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 1996
- PACHECO, L. B. *O Poder Conclusivo de Apreciação das Comissões da Câmara dos Deputados: uma Alternativa Viável para a Apreciação de Projetos de Lei de Iniciativa Parlamentar..* Monografia. Curso de Especialização em Assessoria Parlamentar e Processo Legislativo do Instituto de Ciência Política da UnB. Brasília: 2004
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- _____. *A Reforma do Poder Legislativo no Brasil*. In: Plenarium. v. 1. n. 1. p.26-40. nov. 2004
- SILVA, J. A *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006

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

WALDRON, Jeremy. *A Dignidade da Legislação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 214 p.

8. ANEXOS

Anexo I – Tramitação do PL 5.707/2005

Proposição: PL-5707/2005

Autor: Senado Federal - Augusto Botelho - PDT /RR

Apreciação: Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

Regime de tramitação: Prioridade

Proposição Originária: PLS-85/2005

Situação: CFT: Aguardando Designação de Relator.

Ementa: Autoriza a criação da Universidade Federal Rural de Roraima.

Despacho: 11/8/2005 - Às Comissões de Educação e Cultura; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) - Art. 24, II. Apense a este :PL-4956/2005.

- **PLEN (PLEN) REM 1/2006 (Reclamação) - Luciano Castro**

Apensados: PL 4956/2005

5/8/2005	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Projeto de Lei, PL 5707/2005, pelo Senado Federal - Augusto Botelho
11/8/2005	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Às Comissões de Educação e Cultura; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Finanças e Tributação (Art. 54 RICD) e Constituição e Justiça e de Cidadania (Art. 54 RICD) - Art. 24, II. Apense a este :PL-4956/2005.
11/8/2005	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Apense-se a este o PL-4956/2005.
12/8/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Recebimento pela CEC, com a proposição PL-4956/2005 apensada.
12/8/2005	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Publicação Inicial no DCD de 13/08/2005 PÁG 38881 COL 02
12/8/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Designado Relator, Dep. Antenor Napolini (PSDB-CE)
15/9/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 16/09/2005)
22/9/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.
27/9/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Parecer do Relator, Dep. Antenor Napolini (PSDB-CE), pela aprovação deste, e do PL 4956/2005, apensado.
28/9/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Devolvido ao Relator, Dep. Antenor Napolini (PSDB-CE)
29/9/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Parecer do Relator, Dep. Antenor Napolini (PSDB-CE), pela aprovação deste, e do PL 4956/2005, apensado
9/11/2005	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Aprovado por Unanimidade o Parecer
17/11/2005	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Recebimento pela CTASP, com a proposição PL-4956/2005 apensada.
21/11/2005	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Educação e Cultura publicado no DCD de 22/11/05, PÁG 56256 COL 02 - Letra A
22/2/2006	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Designada Relatora, Dep. Laura Carneiro (PFL-RJ)
23/2/2006	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 24/02/2006)
15/3/2006	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.
3/5/2006	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)

	Parecer da Relatora, Dep. Laura Carneiro (PFL-RJ), pela aprovação deste, com emenda, e pela rejeição do PL 4956/2005, apensado
17/5/2006	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Aprovado por Unanimidade o Parecer
29/5/2006	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Recebimento pela CFT, com a proposição PL-4956/2005 apensada.
30/5/2006	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público publicado no DCD de 31/05/06 PÁG 27680 COL 01, Letra B
31/5/2006	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Designado Relator, Dep. Sérgio Miranda (PDT-MG)
31/5/2006	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação da REM 1/2006, pelo Dep. Luciano Castro, que "de acordo com o § 2º do art. 96 c/c art.130, parágrafo único do Regimento Interno, requer seja o PL 5.707/05 e, seu apensado, PL 4.956/05, devolvidos à Comissão de Educação e Cultura, para que esta reveja seu parecer acerca destas matérias."
1/6/2006	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Prazo para Emendas ao Projeto (5 sessões ordinárias a partir de 02/06/2006)
9/6/2006	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Decisão da Presidência recebeu a Reclamação REM 1/06, do Deputado Luciano Castro, e determinou a devolução do processado à CEC para os fins previstos no parágrafo único do art. 130 do RICD. DCD de 10/06/06 PÁG 29725 COL 01
14/6/2006	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Encerrado o prazo para emendas ao projeto. Não foram apresentadas emendas.
19/6/2006	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Devolvida sem Manifestação.
21/6/2006	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Recebimento pela CEC, com a proposição PL-4956/2005 apensada.
21/6/2006	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Designado Relator, Dep. Milton Monti (PL-SP)
24/8/2006	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Parecer do Relator, Dep. Milton Monti (PL-SP), pela aprovação deste, e do PL 4956/2005, apensado, com substitutivo.
25/8/2006	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Prazo para Emendas ao Substitutivo (5 sessões ordinárias a partir de 28/08/2006)
5/10/2006	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Encerrado o prazo para emendas ao substitutivo. Não foram apresentadas emendas ao substitutivo.
29/11/2006	Comissão de Educação e Cultura (CEC) Aprovado por Unanimidade o Parecer
1/12/2006	Comissão de Finanças e Tributação (CFT) Recebimento pela CFT, com a proposição PL-4956/2005 apensada.
6/12/2006	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação. Parecer da Comissão de Educação e Cultura publicado no DCD de 07/12/06, Letra C.

Proposição: PL-5832/2001

Autor: Anivaldo Vale - PSDB /PA

Apreciação: Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

Situação: MESA: Transformado em Norma Jurídica.

Ementa: Dispõe sobre a transformação da Faculdade de Ciências Agrárias do Pará em Universidade Federal Rural da Amazônia e dá outras providências.

Despacho:

18/3/2002 - Despacho à CTASP, CECD, CFT (Artigo 54 do RI) e CCJR (Artigo 54 do RI) - Artigo 24, II.

5/12/2001	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação e leitura do Projeto de Lei pelo Deputado Anivaldo Vale
18/3/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Despacho à CTASP, CECD, CFT (Artigo 54 do RI) e CCJR (Artigo 54 do RI) - Artigo 24, II.
18/3/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Encaminhamento à CCP para publicação.
26/3/2002	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhado à CTASP
26/3/2002	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Publicação Inicial no DCD 26/03/02 PAG 10622 COL 02
26/3/2002	COORDENAÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES (CCP) Encaminhada à publicação.
26/3/2002	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Recebimento pela CTASP.
18/4/2002	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Designado Relator, Dep. Pedro Celso
19/4/2002	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Abertura de Prazo para Emendas ao Projeto
29/4/2002	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Encerrado o prazo para emendas. Não foram apresentadas emendas.
15/10/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) apense-se a este o PL 7215/2002. 15/10/2002(DESPACHO INICIAL)
28/10/2002	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Apensação do PL-7215/2002 a esta, que determina a mudança do regime de tramitação da matéria para Regime de Prioridade.
12/11/2002	PLENÁRIO (PLEN) Apresentação do Requerimento, REQ 211/2002, pelo Líderes
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Aprovado o Requerimento de Srs. Líderes que requer, nos termos do art. 155 do RICD, urgência para apreciação deste Projeto.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Discussão em turno único.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Designado Relator, Dep. Zenaldo Coutinho, para proferir o parecer em substituição à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Parecer Proferido em Plenário, Dep. Zenaldo Coutinho, em substituição à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, pela aprovação deste
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Designado Relator, Dep. Nilson Pinto, para proferir o parecer em substituição à Comissão de Educação, Cultura e Desporto
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Parecer Proferido em Plenário, Dep. Nilson Pinto, em substituição à Comissão de Educação, Cultura e Desporto, pela aprovação deste
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Designado Relator, Dep. Paulo Rocha, para proferir o parecer em substituição à
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Comissão de Finanças e Tributação

	Parecer Proferido em Plenário, Dep. Paulo Rocha, em substituição à Comissão de Finanças e Tributação, pela adequação financeira e orçamentária deste.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Designado Relator, Dep. Anivaldo Vale, para proferir parecer em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Parecer Proferido em Plenário, Dep. Anivaldo Vale, em substituição à Comissão de Constituição, Justiça e de Redação, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Encerrada a discussão.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Votação em turno único.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Aprovado este Projeto, inicial.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Prejudicado o Projeto de Lei nº 7.215/02, apensado.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Votação da Redação Final.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) Aprovada a Redação Final oferecida pelo Relator, Dep Ney Lopes.
11/12/2002	PLENÁRIO (PLEN) A Matéria vai ao Senado Federal (PL 5.832-A/01) DCD 12/12/02 PAG 54222 COL 01
12/12/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Remessa ao Senado Federal, através do Of PS-GSE/952/02.
23/12/2002	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Transformado na Lei 10.611/02. DO DE 24 12 02 PAG 001 COL 01. Vetado Parcialmente (MSC 1174/02-PE e MSG 323/02-CN) Razões do Veto: DO DE 24 12 02 PÁG 116 COL 02. MANTIDO O VETO PARCIAL EM 20 05 04.
14/5/2003	CONGRESSO NACIONAL (CN) Leitura e publicação da Mensagem 323/02-CN. DCN 15.05.03, pág. 0404, col. 01.
14/5/2003	CONGRESSO NACIONAL (CN) Designação da seguinte Comissão Mista para elaboração do relatório: SENADORES: Sérgio Cabral, Rodolpho Tourinho, Augusto Botelho e Teotônio Vilela Filho. DEPUTADOS: Paulo Rocha, Costa Ferreira, João Correia e João Paulo Gomes da Silva. Prazo para apresentação do relatório: 03.06.03 (20 dias, de acordo com o artigo 105 do Regimento Comum). Prazo para tramitação do veto no Congresso Nacional: 13.06.03 (30 dias, de acordo com o artigo 66, parágrafo quarto da Constituição Federal). DCN 15.05.03, pág. 0454, col. 01.
20/5/2004	CONGRESSO NACIONAL (CN) Discussão em turno único do Veto Presidencial apostado a este Projeto.
20/5/2004	CONGRESSO NACIONAL (CN) Encerrada a discussão.
20/5/2004	CONGRESSO NACIONAL (CN) Votação em turno único do Veto Presidencial apostado a este Projeto, pelo processo de cédula única, item 125. DCN de 21/05/2004, pág 800.
26/5/2004	Senado Federal (SF) Leitura da Ata de Apuração dos Vetos Presidenciais constantes da cédula única de votação utilizada na sessão conjunta realizada no dia 20/05/2004. DSF de 28/05/2004, pág. 16396, col. 1.
26/5/2004	CONGRESSO NACIONAL (CN) Mantido o Veto Presidencial apostado a este Projeto, item 125 da cédula única de votação. Resultados publicados no DSF de 28/05/2004, pp. 16482 e 16525, e no DCD de 03/06/2004-Suplemento, pp. 92 e 135.
2/6/2004	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Of. 330/2004-CN, de 27/05/2004, comunicando a manutenção dos Vetos Presidenciais e encaminhando a Ata de Apuração dos votos de Vetos Presidenciais constantes da cédula única de votação utilizada na sessão conjunta do dia 20/05/2004. DCD de 03/06/2004 - Suplemento, pág. 3.