



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

**Carolina Lopes Teixeira**

**A ausência de Regulamento Interno das Comissões e seu real impacto nas  
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**

Brasília  
2012

**Carolina Lopes Teixeira**

**A ausência de Regulamento Interno das Comissões e seu real impacto nas  
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**

Monografia apresentada para aprovação no  
curso de Especialização em Política e  
Representação Parlamentar.

Orientador: Prof. Mestre Fernando Sabóia  
Vieira

Brasília  
2012

### 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: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Teixeira, Carolina Lopes.

A ausência de Regulamento Interno das Comissões e seu real impacto nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados [manuscrito] / Carolina Lopes Teixeira. -- 2012.

52 f.

Orientador: Fernando Sabóia Vieira

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Política e Representação Parlamentar, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2013.

1. Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados, regimento. 2. Comissão permanente, regulamentação, Brasil. I. Título.

CDU 342.537.4(81)

**A ausência de Regulamento Interno das Comissões e seu real impacto nas  
Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados**

Monografia – Curso de Especialização em Política e  
Representação Parlamentar da Câmara dos  
Deputados – 2º Semestre de 2012.

Aluna: Carolina Lopes Teixeira

Banca Examinadora:

---

Prof. Mestre Fernando Sabóia Vieira – Orientador

---

Prof. Mestre André Corrêa de Sá Carneiro -  
Examinador

Brasília, .... de ..... de 2012

Dedico este trabalho à minha amada Tia Selma, que nos deixou enquanto eu escrevia estas linhas e foi o maior presente que a família Lopes recebeu em toda a sua história. Como diz o mestre Chico: “saudade engole a gente”.  
Essa vitória é nossa, Tia!

Agradeço ao Deus Vivo, porque a Sua  
graça e a Sua misericórdia se renovam a  
cada manhã na minha vida.

## RESUMO

Baseamos este trabalho no artigo 2º da Resolução nº 17, de 1989, da Câmara dos Deputados que estabelece que, dentro de um ano de sua promulgação, será aprovado projeto de Regulamento Interno das Comissões da Casa. Partindo-se do fato de que tal regulamento não foi, até o presente momento, elaborado e, não obstante, as Comissões têm funcionado regularmente, este trabalho discute sua real necessidade. Este exame será realizado por meio de pesquisa documental, que iniciará com pesquisa bibliográfica sobre o tema e se valerá da análise das reuniões ordinárias deliberativas das Comissões Permanentes da Casa no primeiro semestre de 2012.

**Palavras-Chave:** Comissões Permanentes. Regulamento Interno das Comissões. Câmara dos Deputados.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAINDR - Comissão de Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional

CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural

CCJC- Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

CCTC - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CDC - Comissão de Defesa do Consumidor

CDEIC- Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio

CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias

CDU- Comissão de Desenvolvimento Urbano

CEC- Comissão de Educação e Cultura

CF/88 – Constituição Federal do Brasil de 1988

CFFC - Comissão de Fiscalização Financeira e Controle

CFT - Comissão de Finanças e Tributação

CLP - Comissão de Legislação Participativa

CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

CME - Comissão de Minas e Energia

CREDN- Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional

CSPCC - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família

CTASP - Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público

CTD - Comissão de Turismo e Desporto

CVT - Comissão de Viação e Transportes

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>9</b>
<b>1 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1 Definição de Processo Legislativo .....</b>	<b>12</b>
<b>1.2 Sistemas de Governo .....</b>	<b>13</b>
1.2.1 Presidencialismo de coalizão.....	14
<b>1.3 Sistema Eleitoral.....</b>	<b>15</b>
<b>1.4 A importância do regimento interno no sistema de governo e no sistema eleitoral brasileiros .....</b>	<b>16</b>
<b>1.5 Comissões Parlamentares .....</b>	<b>18</b>
1.5.1 O Poder Conclusivo das Comissões .....	21
<b>1.6 Importância das Comissões Parlamentares no contexto brasileiro .....</b>	<b>25</b>
<b>1.7 O regulamento interno das comissões e considerações sobre o apanhado teórico .....</b>	<b>27</b>
<b>2 ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>27</b>
<b>2.1 Considerações iniciais sobre a análise dos dados.....</b>	<b>27</b>
<b>2.2 Comissões que proferem parecer terminativo .....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 Comissões que sistematizaram alguns procedimentos .....</b>	<b>34</b>
<b>2.4 Ausência do relator.....</b>	<b>35</b>
<b>2.5 Tempo que a comissão aguarda quórum.....</b>	<b>39</b>
<b>2.6 Outros casos .....</b>	<b>40</b>
<b>2.7 Necessidade do regulamento.....</b>	<b>42</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO A.....</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO B.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

Há três anos, ingressei na Câmara dos Deputados, por meio de concurso público. Antes mesmo de entrar na Casa, já possuía o claro desejo de trabalhar na área legislativa.

Durante dois anos, trabalhei na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e foi ainda lá que me apaixonei pelo processo legislativo (que, antes, só tinha sido objeto de meus estudos para o concurso público da Casa). Matriculei-me na pós-graduação em Política e Representação Parlamentar oferecida pela Câmara dos Deputados.

No interregno deste curso de pós-graduação, fui convidada a assumir a função de Assessora de Comissões na Liderança do Partido dos Democratas. Passei, então, a realizar um trabalho completamente diferente do realizado antes. É como se tivesse mudado de “lado” no cenário da Câmara dos Deputados.

Antes, trabalhava em uma Comissão e sabia exatamente como ela funcionava. Depois, como assessora, acompanhei a inúmeras comissões e foi justamente neste contexto que decidi estudar o Regulamento Interno das Comissões. Isso porque ao assumir o posto de assessora do partido em algumas comissões, dei-me conta de que alguns procedimentos adotados na CREDN não eram necessariamente adotados em todas as outras.

A falta de uniformidade entre esses procedimentos de alguma forma me incomodava, porque o trabalho de uma assessoria seria facilitado se todas as Comissões Permanentes adotassem os mesmos procedimentos. Afinal, só será necessário conhecer e “mapear” uma única forma de trabalho.

Descobri, por exemplo, que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) possui determinadas particularidades. Nela, o requerimento de inversão de pauta deve ser feito oralmente, nos primeiros quinze minutos da sessão deliberativa. Ocorre, entretanto, que o RICD é claro ao expressar que os requerimentos de inversão de pauta deverão ser escritos.

À primeira vista, pode-se ter a impressão de que o regulamento é, por óbvio, necessário. Todavia, a informação acima não leva em consideração alguns outros pontos, também relevantes. Será que essa inversão de pauta oral, não prevista no RICD, acontece dessa forma porque a pauta da CCJC é sempre bastante extensa? Apesar de

não estar previsto nas normas internas da Casa, ele é válido, pelo simples fato de estar acordado entre os membros?

Outro caso que chama bastante atenção é a votação em blocos, realizada na Comissão de Finanças e Tributação. Ora, esse instituto não tem amparo regimental. O fato de existir a votação em bloco, mas não estar expressamente prevista no RICD pode parecer, inicialmente, um argumento a favor de sua normatização em um possível regulamento das comissões – seja favorável ou contrário a este instrumento.

Entretanto, após uma análise mais cuidadosa, pode-se perceber que o problema não é tão simples assim. Será que um regulamento interno das comissões que discorra sobre a votação em bloco realizada na CFT (admitindo-a ou proibindo-a) levaria em consideração as suas particularidades? Será que levaria em conta o fato de a CFT proferir parecer terminativo e, também por isso, possuir uma das maiores pautas da Casa?

Após essas observações, considerei apropriado transformar esses questionamentos em pesquisa e objeto de um estudo mais aprofundado. A metodologia será explicada ao longo do trabalho, mas é válido dizer que se baseou, dentre outras coisas, em entrevistas com os secretários das Comissões Permanentes da Casa.

Por meio das entrevistas, procurei perceber a impressão que estes servidores em papel tão importante para o Poder Legislativo possuem de tal regulamento. Surgiram duas possibilidades: A primeira de que o Regulamento Interno das Comissões, que nunca foi elaborado, o deveria ter sido. Isso porque a uniformidade das normas facilitaria o trabalho destes órgãos e o tornaria menos suscetível a quaisquer mudanças que venham a acontecer ao longo do processo. A segunda possibilidade é a de que o Regulamento Interno ainda não foi elaborado, mais de vinte anos após a data em que o deveria ter sido, por um motivo. Além do mais, as Comissões Permanentes da Casa têm funcionado bem até o momento. Por essa razão, ele não é, de fato, necessário.

O primeiro capítulo deste trabalho busca fazer um apanhado teórico da literatura brasileira, procurando abordar a importância do parlamento e, em especial, da Câmara dos Deputados e de suas comissões no contexto brasileiro de um presidencialismo de coalizão aliado a um multipartidarismo.

Ao final do primeiro capítulo, é possível perceber, por meio das pesquisas de eminentes autores, que as comissões permanentes da Casa possuem papel muitíssimo relevante no processo legislativo brasileiro - não só pelo seu poder conclusivo.

O segundo capítulo é destinado à análise dos dados da pesquisa. Nele se apresenta a percepção obtida após a entrevista com os secretários das vinte comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 Definição de Processo Legislativo

O termo processo legislativo pode ser compreendido num duplo sentido, jurídico e sociológico. Juridicamente, consiste no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição, enquanto sociologicamente podemos defini-lo como o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.<sup>1</sup>

Segundo Vieira,

percebe-se a consciência de que o processo legislativo será, de alguma forma, o meio de positivação de valores, de prescrição de condutas e de definição de objetivos já existentes na sociedade os quais, em determinado momento político, ensejam a formação de uma composição de governo que lhes dê consequência. (Vieira, 2005, p. 14)

Para garantir a fiel observância das regras previstas constitucionalmente para o processo legislativo, há a possibilidade de controle por parte do Poder Judiciário, pelo método adequado. Além disso, se algum parlamentar considerar que está ocorrendo, durante o processo legislativo, violação às suas regras constitucionais, pode acionar esse poder por meio de mandado de segurança.

É fundamental assegurar que o processo legislativo transcorra segundo as normas constitucionais, pois, de acordo com Silva (1964), o Estado exerce uma função legislativa com a finalidade de, por meio de normas positivadas, trazer maior segurança e certeza para as relações sociais. É por meio das leis que se regulam os conflitos de interesse entre as pessoas na civilização e que se instrumentaliza a ação do Estado. Assim, pode-se entender processo legislativo como “*o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado*” ou, numa formulação mais completa, como “*o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos*

---

<sup>1</sup> Alexandre de Moraes - direito constitucional

*órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis*”. (Silva, 1964, pág. 28, original em itálico).

O artigo 59 da Constituição Federal (CF/88) prevê as espécies normativas que são o produto do processo legislativo. São elas: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Este processo legiferante possui como seu principal iniciador o Poder Legislativo, mas tanto o Poder Judiciário como o Poder Executivo exercem essa função de legislar de forma atípica. Este último de maneira mais determinante, com a edição de medidas provisórias e de leis delegadas.

## **1.2 Sistemas de Governo**

Os sistemas de governo dizem respeito à relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.

Segundo Cintra (2007), o presidencialismo é o sistema de governo em que há um presidente, ao mesmo tempo chefe do governo e chefe de estado; o presidente é escolhido em eleição popular; seu mandato, bem como o dos parlamentares, é prefixado, não podendo o presidente, exceto na hipótese do impeachment, ser demitido pelo voto parlamentar, nem o Legislativo ser dissolvido pelo presidente; e a equipe de governo (o ministério) é designada pelo presidente e é responsável perante ele, não perante o Legislativo.

Por sua vez, o parlamentarismo assim se caracteriza, segundo este mesmo autor: o governo tem legitimação indireta. Surge, não da votação popular, mas da assembleia, em geral de sua maioria, formada por um partido singular ou por uma coligação de partidos; o governo sobrevive enquanto conta com a confiança da maioria da assembleia, perante a qual é responsável; faltando a confiança, o governo cai; a assembleia pode ser dissolvida antes do término da legislatura, convocando-se novas eleições; e, além da chefia do governo, existe a chefia de Estado – pelo presidente ou pelo monarca – que exerce funções simbólicas e cerimoniais.

Cintra declara que

o assunto sistemas de governo tem merecido crescente atenção no campo da ciência política e dos estudos constitucionais dos últimos decênios, tendo-se acirrado o debate sobre os méritos e deméritos do parlamentarismo e do presidencialismo. Falar apenas de dois sistemas constitui, porém, uma grande simplificação. (Cintra, 2007, pág. 37)

É justamente neste contexto, em que falar apenas do parlamentarismo e do presidencialismo como sistemas de governo é uma simplificação, que surge o presidencialismo de coalizão, sistema de governo adotado no Brasil.

### 1.2.1 Presidencialismo de coalizão

Esta separação entre os Poderes Executivo e Legislativo não é tão rígida na nossa federação. Para Abranches, o conflito entre o Executivo e o Legislativo

tem sido elemento historicamente crítico para a estabilidade democrática no Brasil, em grande medida por causa dos efeitos da fragmentação na composição das forças políticas representadas no Congresso e da agenda inflacionada de problemas e demandas imposta ao Executivo. (Abranches, apud Cintra, 2007, p. 67)

A singularidade do sistema brasileiro é percebida ao se combinar proporcionalidade, multipartidarismo e a organização do Executivo em grandes coalizões.

Voltando ao presidencialismo de coalizão, há um entendimento, na literatura brasileira, de que o Executivo controla o Legislativo. Como determinam Pereira e Mueller

dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro são fundamentais para o entendimento de como o Executivo controla o Legislativo: primeiro, o poder de legislar garantido ao Presidente pela Constituição; e, segundo, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso. (Pereira; Mueller, 2000, p. 46)

O constitucionalista Alexandre de Moraes (2009) esclarece, em seu texto:

A evolução da atuação do Presidente da República no processo legislativo brasileiro nesses vinte anos de Constituição”, que “dentre os vários mecanismos de freios e contrapesos constitucionais propostos para evitar a supremacia do Poder

Executivo, matérias que mereceram grande destaque na interpretação constitucional nesses vinte anos foram a amplitude e os mecanismos de limitação da participação do Presidente da República no processo legislativo. (Moraes, 2009, página 608)

Ocorre que as medidas provisórias conferem ao Presidente não só o poder de legislar, como também grande influência sobre a agenda do Congresso Nacional. Além dela, há a possibilidade de pedido de urgência pelo Presidente da República - nos termos do artigo 64 da CF/88 -, que é amplamente utilizada.

### **1.3 Sistema Eleitoral**

O sistema eleitoral é o procedimento técnico com base no qual se realiza a distribuição das cadeiras legislativas, entre os partidos e os candidatos.

Segundo Bonavides (2000),

o sistema eleitoral adotado num país pode exercer — e em verdade exerce — considerável influxo sobre a forma de governo, a organização partidária e a estrutura parlamentar, refletindo até certo ponto a índole das instituições e a orientação política do regime. A sociologia tem investigado com desvelo o efeito das técnicas eleitorais e deduzido a esse respeito importantes conclusões, conforme se trate do emprego da representação majoritária ou da representação proporcional. (Bonavides, 2000, pág. 81)

O sistema adotado no Brasil é o sistema proporcional. De acordo com esse autor,

todo voto possui igual parcela de eficácia e nenhum eleitor será representado por um deputado em que não haja votado. É também o sistema que confere às minorias igual ensejo de representação de acordo com sua força quantitativa. Constitui este último aspecto alto penhor de proteção e defesa que o sistema proporcional aos grupos minoritários, cuja representação fica desatendida pelo sistema majoritário. (Bonavides, 2000, pág. 86)

Conclui o autor que o sistema proporcional,

sendo por sua natureza, como se vê, sistema aberto e flexível, favorece, e até certo ponto estimula, a fundação de novos partidos, acentuando desse modo o pluralismo político da democracia partidária. Torna, por conseguinte, a vida política mais dinâmica e abre à circulação das ideias e das opiniões

novos condutos que impedem uma rápida e eventual esclerose do sistema partidário, tal como acontece onde se adota o sistema eleitoral majoritário, determinante da rigidez bipartidária. (Bonavides, 2000, pág. 86)

Nesse contexto, pode-se citar as leis de Duverger, que afirmam que um sistema eleitoral proporcional, como é o brasileiro, conduz a um sistema multipartidário. Pois bem, é nesse sistema multipartidário que surge a necessidade de regras que conduzam o processo legislativo sem prejudicar os mais diversos interesses, inclusive das minorias.

#### **1.4 A importância do regimento interno no sistema de governo e no sistema eleitoral brasileiros**

O presidencialismo de coalizão brasileiro, em que o Presidente da República necessita de apoio do Congresso Nacional para governar, e o sistema eleitoral multipartidário, que faz com que interesses heterogêneos convivam no Poder Legislativo, cria um ambiente bastante peculiar.

Ocorre que, segundo Nogueira Filho (2007), toda representação política, em qualquer democracia, exerce simultaneamente dois papéis preponderantes, embora não exclusivos, mas excludentes: assegurar a diversidade dos interesses da sociedade e propiciar a governabilidade. O problema prático que se põe é que essas duas funções, pertencendo a uma mesma operação, correm na mesma linha, de tal sorte que, quando se aumenta a governabilidade, forçosamente se diminui a diversidade e quanto mais se aumenta a diversidade, mais se diminui a governabilidade.

Aqui está, dessa forma, o ponto chave desta análise teórica. Uma representação proporcional assegura a diversidade dos interesses da sociedade, mas, por outro lado, prejudica a governabilidade. Com isso, a necessidade de um regimento interno e de normas que garantam uma governabilidade mínima necessária, especialmente em um presidencialismo de coalizão, é ainda mais nítida.

Segundo Vieira (2005), no caso brasileiro, nosso sistema eleitoral proporcional de lista aberta tem propiciado uma forte multiplicação de partidos políticos, fazendo com que a representação na Câmara dos Deputados seja fragmentária e de difícil composição de maioria. Assim, o Regimento Interno dessa Casa, por exemplo, assume,

em muitos momentos, o papel de norma mediadora de conflitos, e, conquanto muito centralizador em termos de dar instrumentos efetivos para expressão da vontade da maioria, termina por propiciar várias possibilidades de atuação das minorias, ao menos em termos de obstrução, sempre que não haja uma bancada amplamente majoritária.

Dessa forma, o RICD traz, então, uma série de dispositivos que são fundamentais para a resolução de conflitos, para a formação de maiorias parlamentares e para a garantia de direitos das minorias. Resta, portanto, demonstrada a relevância da norma no contexto brasileiro. Vale ressaltar que este trabalho pretende analisar se esta norma em vigor é suficiente para regular as comissões permanentes.

Pois bem, pode-se demonstrar por exemplo, que em seu artigo 12, o RICD estabelece a possibilidade de formação de blocos parlamentares, que garantem aos partidos menores o direito de se unir a outros, em busca de objetivos comuns: “As representações de dois ou partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir bloco parlamentar, sob liderança comum”.

Em seu §1º, está afirmado que “o bloco parlamentar terá, no que couber, o tratamento dispensado por este regimento às organizações partidárias com representação na Casa” .

Outro instrumento previsto no RICD que busca conciliar conflitos decorrentes do multipartidarismo brasileiro é a obstrução parlamentar legítima. Segundo o artigo 82, §6º, dessa norma legal:

A ausência às votações equipara-se, para todos os efeitos, à ausência às sessões, ressalvada a que se verificar a título de obstrução parlamentar legítima, assim considerada a que for aprovada pelas bancadas ou suas Lideranças e comunicada à Mesa. (RICD, art. 82, §6º)

Há inúmeros outros exemplos de dispositivos regimentais que foram criados para facilitar a governabilidade - que foi preterida, no governo brasileiro, em favor da representatividade, devido ao sistema proporcional.

Comprovada a importância do Regimento Interno para o caso brasileiro, com o presidencialismo de coalizão e um sistema eleitoral multipartidário, resta demonstrar a importância das comissões parlamentares para a Casa. Feito isto, será possível perceber que tais comissões possuem papel decisivo nesse contexto supracitado. Iniciar-se-á pela definição das comissões parlamentares.

## 1.5 Comissões Parlamentares

Deve-se iniciar a análise das comissões parlamentares sob a ótica constitucional.

O artigo 58 é dedicado ao estudo desses órgãos:

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

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

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

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

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

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

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

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

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

(...)

Na visão de Silva,

de acordo com a mais clássica definição de comissões parlamentares, são elas organismos constituídos em cada Casa Legislativa, compostos por número limitado de seus membros, escolhidos com base em sua presumível competência, e encarregados, em princípio, de oferecerem pareceres sobre as proposições submetidas a seu exame. (Silva, 2005, pág. 45)

As comissões parlamentares, na condição de organismos capazes de “desempenhar funções gerais de especialização técnica e de libertação do plenário de certas tarefas pouco adequadas a sua estrutura e de ligação ao mundo dos interesses profissionais e econômicos”, assumiram especial relevância na forma de estruturação dos trabalhos legislativos, passando a constituir, em muitos modelos de organização

parlamentar, um fórum privilegiado na consecução das tarefas atinentes ao processo de elaboração das leis. (Neves *et al*, 1980, p. 162)

Segundo estes mesmos autores, compreende-se que o Plenário, ao longo do tempo, tenha transigido em cometer a grupos de deputados o encargo de preparar as soluções fora do bulício da grande sala, poupando-se uma boa parte dos debates; ou que tenha repousado na competência técnica de alguns a decisão preliminar das questões. Ponto é que com isso não se comprometa aquilo que deve ficar, de acordo com a tradição, reservado ao plenário; ou que não se vá contribuir para a capitulação da Instituição Parlamentar perante outras fórmulas jurídico-constitucionais ou perante forças políticas ou econômicas jogando fora do quadro estadual. Desse modo, os parlamentos modernos não são pensáveis sem as comissões permanentes.

O RICD possui 42 artigos dedicados exclusivamente às comissões. Segundo o artigo 22:

As Comissões da Câmara são:

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

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração. (RICD, art. 22)

Este trabalho possui o escopo de analisar a real necessidade do Regulamento Interno sob o ponto de vista das Comissões Permanentes, descritas no inciso I supracitado. Isso porque as Comissões Temporárias - que, segundo o artigo 33, podem ser Especiais, de Inquérito ou Externas - possuem peculiaridades que inviabilizam o seu estudo conjuntamente com as Comissões Permanentes. Além, é claro, de o seu caráter temporário dificultar essa análise.

O artigo 24 do RICD retoma o §2º do artigo 58 da CF/88 e trata das competências das comissões permanentes.

O número de membros efetivos das Comissões Permanentes será fixado por ato da Mesa, ouvido o Colégio de Líderes, no início dos trabalhos de cada legislatura. A fixação levará em conta a composição da Casa em face do número de Comissões, de

modo a permitir a observância, tanto quanto possível, do princípio da proporcionalidade partidária e demais critérios e normas para a representação das bancadas. (RICD, 2011, art. 25, § 1; 2º)

Adicionalmente, nenhuma Comissão terá mais de doze centésimos nem menos de três e meio centésimos do total de Deputados, desprezando-se a fração. O número total de vagas nas Comissões não excederá o da composição da Câmara, não computados os membros da Mesa. (RICD, 2011, art. 25, § 3; 4º)

O artigo 26 do Regimento da Casa também estabelece outras regras para a distribuição das vagas nas comissões permanentes:

Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura.

§ 1º Cada Partido ou Bloco Parlamentar terá em cada Comissão tantos Suplentes quantos os seus membros efetivos.

§ 2º Nenhum Deputado poderá fazer parte, como membro titular, de mais de (1) uma Comissão Permanente, ressalvada a Comissão de Legislação Participativa e de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

§ 3º Ao Deputado, salvo se membro da Mesa, será sempre assegurado o direito de integrar, como titular, pelo menos uma Comissão, ainda que sem legenda partidária ou quando esta não possa concorrer às vagas existentes pelo cálculo da proporcionalidade.

§ 4º As alterações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares decorrentes de mudanças de filiação partidária não importarão em modificação na composição das Comissões, cujo número de vagas de cada representação partidária será fixado pelo resultado final obtido nas eleições e permanecerá inalterado durante toda a legislatura. (RICD, 2011, art. 26)

O artigo 32 do RICD lista as vinte Comissões Permanentes da Casa e seus respectivos campos temáticos. São elas: 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 – CSPCC; Seguridade Social e Família – CSSF; Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP; Turismo e Desporto – CTD; e Viação e Transportes – CVT.

Com efeito, como bem ressalta Carneiro, citando Luiz Sánchez Agesta (1981, p. 453), “as comissões parlamentares são instituições que, de certa maneira, podem considerar-se como consequência natural do princípio da divisão do trabalho em um órgão: o exame técnico de um problema, a revisão e estudo de uma proposta, exigem o trabalho de um número reduzido de membros, dotados de alguma especial competência naquela matéria, aos quais compete instruir a Câmara, para orientar a discussão e votação, próprias do processo deliberante”.

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

Silva (1964) entende que a instituição das comissões respondeu, inicialmente, a um princípio democrático de organização do trabalho, inicialmente criadas para tarefas específicas, evoluindo, posteriormente, para o sistema de Comissões Permanentes, organizadas com competências prefixadas, de acordo com as várias matérias a serem tratadas pelo parlamento. (Silva, 1964, p. 45).

### 1.5.1 O Poder Conclusivo das Comissões

O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados é um fator preponderante para considerá-las instrumentos de importância determinante ao processo legislativo. Com origem constitucional, esse poder confere às Comissões a atribuição de “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”. (CF, art. 58, §2º, I).

Mecanismo semelhante – que atribuía competência legislativa plena a órgãos especializados – foi pela primeira vez adotada na Itália, na Constituição de 1947. Esse

instrumento remonta a uma lei do anterior regime fascista, que teve os seus princípios adaptados para um regime novo, democrático. A Espanha foi o país que sucedeu a Itália na adoção desse poder conclusivo, em sua Constituição de 1978.

No Brasil, a apreciação conclusiva das Comissões foi pela primeira vez introduzida em nosso ordenamento jurídico pela Emenda nº 17, de 1965, à Constituição Federal de 1946, que estabelecia a delegação de poderes a comissões especiais para discussão e votação de projeto de lei (Pacheco, 2002, p. 3).

O que a emenda estabelecia é que o texto do projeto de lei aprovado na Comissão seria adotado pela Casa parlamentar respectiva, salvo se a maioria dos membros daquela Comissão ou um quinto dos Deputados ou Senadores requeressem a sua apreciação pelo Plenário da Casa correspondente, no prazo de cinco dias.

De acordo com Carneiro (2009), 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. No novo texto, cabia ao Plenário aprovar, caso a caso, a delegação legislativa a uma Comissão Especial. Entretanto, nas duas Cartas Políticas anteriores, o poder conclusivo apresentava-se de forma muito mais restrita que no texto constitucional atual, razão pela qual não há registro de seu emprego. Dessa forma, a não utilização do referido expediente nas Constituições anteriores fez da previsão constante da Constituição de 1988 prerrogativa realmente nova, além do fato de ser mais abrangente e de mais fácil uso.

Percebe-se que o procedimento é bastante similar ao poder conclusivo atual, disciplinado na CF/88. Entretanto, como esclarece Pacheco (2002), tais disposições, reproduzidas em termos assemelhados tanto na Constituição de 1967 quanto na EC nº 1/69, não teriam aplicação prática significativa sob o regime político então instaurado. Na vigência da Constituição de 1967, que consagrou o procedimento autoritário do decreto-lei, não se utilizou o procedimento legislativo descentralizado, o qual certamente atenuaria o autoritarismo do processo legislativo.

Conclui a autora que a previsão, pois, da possibilidade de atribuição de parcela de Poder Legislativo às Comissões Parlamentares no texto da CF/88, assim como sua incorporação às regras procedimentais internas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, acabaram sendo recebidas como verdadeira novidade institucional entre nós.

Isso porque o poder conferido às comissões para substituir o grande pleno na deliberação das matérias mais corriqueiras deveria imprimir nova dinâmica ao trabalho

congressual. O Constituinte Pimenta da Veiga se valeu das seguintes palavras sobre o poder conclusivo:

[...] é um notável avanço, é um encontro com a modernidade a aprovação das emendas dos deputados constituintes Henrique Córdova e Fernando Lyra, que dão nova estrutura aos trabalhos das Comissões, mantida a representação partidária para que possam discutir e votar, em caráter terminativo, os projetos de lei, reservado sempre ao Plenário o recurso indispensável. Isto fará com que as Comissões técnicas despertem um novo interesse e possam efetivamente produzir o trabalho que é produzido nos demais Parlamentos: realizar audiências públicas, convocar e não apenas convidar Ministros de Estado, acompanhar, junto ao governo, a elaboração da proposta orçamentária, bem como sua posterior execução. São avanços extraordinários que vão mudar a vida da Câmara e do Senado. Aprovada esta emenda, o Plenário não será exposto à reunião para deliberação sobre matérias sem importância mas, ao contrário, ficará resguardado para examinar apenas aquelas de real importância. Com isso, as Comissões terão um grande comparecimento, porque suas decisões trarão uma grande consequência, e o Plenário ficará protegido daquelas lamentáveis sessões, onde há apenas meia dúzia de deputados [...].

Para atender ao disposto constitucional, o Regimento Interno da Casa é quem detinha a autonomia para definir os casos em que o poder conclusivo se aplicaria. Assim está estatuído, em seu artigo 24, II:

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

- a) de lei complementar;
- b) de código;
- c) de iniciativa popular;
- d) de Comissão;
- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
- f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;
- h) em regime de urgência; (RICD, art. 24, II)

A leitura atenta desse normativo permite concluir que a ideia foi que o novo dispositivo, o poder conclusivo das comissões, fosse utilizado o mais amplamente possível. Como se pode observar, é a regra na Câmara dos Deputados na apreciação de projetos de lei.

Para que a proposição tenha, necessariamente, de passar pelo Plenário, terá que atender a um dos requisitos estabelecidos nos incisos “a” a “h” acima. A impressão dada pelo texto regimental é de que as matérias com maior relevância passarão pelo Grande Pleno. Como, por exemplo, as que, de acordo com a Constituição Federal nem sequer podem ser objeto de delegação legislativa. Ou, ainda, aquelas matérias sobre as quais não haja consenso (pareceres divergentes).

Todavia, há, nesse contexto, uma contradição significativa: o próprio estatuto da Casa estabelece a apreciação conclusiva como a regra, mas, por outro lado, não dedica a ela uma seção específica. Inclusive, não há, no texto do regimento, definição própria para o conceito de poder conclusivo das comissões.

Como defende Carneiro (2009), outro ponto concernente à evolução do sistema de comissões é o relacionado ao grau de competência atribuída a esses órgãos no processo legislativo, variando desde sistemas em que as comissões apresentam atribuições e competências bastante limitadas até sistemas em que as comissões possuem competência legislativa chamada “plena”, ou seja, podem apreciar proposições sem a necessidade de que elas sejam avaliadas pelo Plenário da respectiva Casa.

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

Não é consenso, entretanto, que a apreciação conclusiva das comissões seja eficiente. A autora Luciano Pacheco, por exemplo, em sua análise sobre a conclusividade das comissões, inicia seu ponto de vista com a seguinte visão:

“o sistema de comissões da Câmara dos Deputados, de fato, parece ter um desempenho mais discreto que o que se esperava viesse a ocorrer após a Constituição de 1988, que lhe deu poderes realçados ao concebê-lo como instância decisória em relação à apreciação de projeto de lei em geral. Essa possibilidade de as comissões virem a substituir o Plenário na deliberação de matérias mais corriqueiras fora saudada como verdadeira inovação em face do processo legislativo tradicional, tendo sua adoção no texto constitucional e posteriormente no do Regimento Interno da Casa sido cercada de expectativas muito positivas por parte dos parlamentares. Considerado “um notável avanço, um encontro com a modernidade” (Pacheco, 2002)

No dizer do então Constituinte Pimenta da Veiga, o instituto afinal batizado como “poder conclusivo de apreciação” no Regimento Interno da Câmara deveria imprimir uma nova dinâmica aos trabalhos parlamentares, sendo tido como um instrumento moderno e racional capaz de contribuir para aumentar a eficiência na produção legislativa da Casa.”

Ocorre que os dados apresentados por Figueiredo e Limongi (1996, p. 47), citados pela autora, sobre o volume de matérias apreciadas pelas comissões da Câmara na primeira legislatura pós-88 indicaram que o número absoluto de pareceres por elas aprovados nunca foi pequeno, muito pelo contrário. A média não-ponderada das taxas anuais de apreciação de proposições no período chegou a 59%, percentual que aponta mais para a funcionalidade que para a ineficiência do sistema, se considerado o enorme volume de matérias apresentadas à Casa a cada legislatura.

### **1.6 Importância das Comissões Parlamentares no contexto brasileiro**

A análise final procura relacionar a importância das Comissões Permanentes no contexto brasileiro. Quedou demonstrada, acima, a importância da governabilidade no contexto brasileiro. Discutiu-se, ainda, a importância das comissões no parlamento brasileiro, dadas as suas importantes funções, a exemplo do seu poder conclusivo.

Por fim, ainda resta analisar de que forma as Comissões Permanentes tem sido importantes para a política nacional. Conforme afirma Silva:

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

Segundo Pereira e Mueller,

a descrição do funcionamento do Congresso brasileiro mostra que, se o partido do presidente (o a coalizão governista) dispuser de uma maioria na Câmara, o Executivo pode contar com os líderes do partido para requerer urgência para as propostas que

mais lhe interessarem ver aprovadas. A combinação de medidas provisórias, vetos e pedidos de urgência fornece ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso, bloqueando legislação que não lhe interesse e promovendo aquelas consideradas prioritárias. (Pereira; Mueller, 2000)

Segundo esses autores, um bom exemplo do poder exercido pelo Executivo por meio dos líderes dos partidos que lhe dão sustentação política no Congresso ocorreu na Comissão de Trabalho da Câmara, durante a votação do projeto de lei do Deputado Paulo Paim (PT-RS), que previa o aumento do salário mínimo para R\$ 180,00. Conforme mencionou a Agência Estado,

a vitória da base governista foi apertada e conquistada graças a uma manobra de última hora dos governistas, que substituíram dois deputados titulares da comissão – Wilson Braga (PFL) e Ricardo Noronha (PMDB) – por dois suplentes, João Ribeiro (PFL) e Pinheiro Landim (PMDB). (Agência Estado, 1999)

Os autores argumentam que com o objetivo de saber se os deputados que entraram nessa Comissão eram mais fieis ao governo do que os que saíram, compararam os seus respectivos índices de lealdade ao governo.

Esses índices foram construídos a partir das votações nominais no Plenário da Câmara de 1995 a 1998 e variaram de 7,75 negativos, para o deputado que menos cooperou com o governo, a 8,52 positivos, para o deputado que mais cooperou.

Segundo os autores, dos parlamentares titulares que saíram, Wilson Braga obteve o índice de lealdade de 0,09 (localizado entre os 20% que menos cooperaram com o governo). Dos suplentes que entraram, João Ribeiro obteve o índice de 6,86 e Pinheiro Landim, de 7,70, situando-se, respectivamente, entre os 40% e os 20% dos parlamentares que mais cooperaram com o Executivo.

Pereira e Mueller concluem que este fato é uma forte indicação de que o Executivo atua de forma estratégica, junto com os líderes do Partido (ou coalizão) governista, substituindo membros das comissões que lhe são menos leais com o objetivo de assegurar a vitória de seus interesses.

Citando estes mesmos autores, Pacheco reconhece que, tendo por pressuposto o fato de que, se o Executivo, que exerce a liderança política no processo legislativo (como demonstrado acima), depende algum esforço no sentido de procurar assegurar na composição de cada uma delas a presença de maiorias comprometidas com seu

programa de governo, é porque algum papel de destaque nesse mesmo processo o sistema deve exercer em seu favor.

Os autores também concluem que suas pesquisas apontaram para o fato de tanto os indivíduos como os partidos atribuírem bastante valor a serem membros de uma comissão, o que também sugeriria algum papel relevante desses órgãos na engrenagem dos trabalhos desenvolvidos.

### **1.7 O regulamento interno das comissões e considerações sobre o apanhado teórico**

As Comissões parlamentares são determinantes no funcionamento do Congresso Nacional. Alia-se ao sistema de governo e o sistema eleitoral brasileiro, o poder conclusivo das comissões, que é a regra na Câmara dos Deputados.

Pois bem, para normatizar órgãos tão fundamentais no processo legislativo brasileiro – as comissões -, há a previsão regimental de um Regulamento Interno das Comissões, que nunca foi elaborado. Partindo-se do apanhado teórico, não restam dúvidas de que as comissões têm o seu papel cirúrgico no processo legislativo brasileiro.

As hipóteses levantadas quanto à necessidade real desse regulamento limitam-se a considerar, ou não, o RICD norma suficiente para a realização dos trabalhos das comissões. As comissões precisam de regulamentação, quanto a isso não há polêmicas. Entretanto, o que este trabalho procurará analisar é se as normas já existentes são suficientes para o bom andamento legislativo delas.

## **2 ANÁLISE DOS DADOS**

### **2.1 Considerações iniciais sobre a análise dos dados**

Foi realizada uma análise das atas de todas as reuniões deliberativas (excluindo-se, portanto, as reuniões de audiência pública ou de outros eventos) das Comissões Permanentes no primeiro semestre de 2012.

O regimento da Casa traz um capítulo próprio para o estudo das Comissões; todavia, há, ainda, alguns aspectos que geram polêmica. Em alguns casos, o RICD é omissivo; em outros, há dupla interpretação: alguns entendem que as regras de Plenário devem ser aplicadas, outros entendem que isso não é o melhor a ser feito, dadas as particularidades de cada Pleno.

A análise das atas das reuniões foi o instrumento que permitiu que fossem notadas algumas diferenças de procedimentos adotados. Pôde-se perceber que, de forma geral, aquelas comissões que adotam regras específicas, não estipuladas no RICD, as submetem à apreciação do colegiado na primeira reunião deliberativa após a eleição dos cargos de Presidente e Vice-Presidentes das Comissões.

Como exemplo, pode-se citar a ata da primeira reunião deliberativa da Comissão de Desenvolvimento Urbano após a eleição –, que assim declara:

O Presidente propôs aos membros algumas regras para o bom andamento das reuniões. (...) Ficou acordado que serão aceitos até dois requerimentos de inversão de pauta, um requerimento de inclusão extrapauta por reunião, e a mesma proposição só poderá ser retirada de pauta por até duas vezes, após será incluída na pauta e votada. (Comissão de Desenvolvimento Urbano, 2012)

A partir dos estudos dessas atas, foi possível elaborar um questionário aberto destinado aos Secretários de Comissão, abordando, além da opinião pessoal de cada um deles acerca do Regulamento, os pontos que foram considerados controversos nas atas.

As entrevistas foram realizadas no mês de novembro de 2012. Por meio delas, procurou-se verificar, além dos procedimentos previstos em ata, se há algum outro procedimento que a comissão adote em suas reuniões deliberativas.

## **2.2 Comissões que proferem parecer terminativo**

A Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) e a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) possuem caráter díspar das demais, pois possuem, segundo

o artigo 54 do RICD, parecer terminativo (além das comissões especiais constituídas para dar parecer de proposições que versarem matéria de competência de mais de três comissões de mérito – que não fazem parte do objeto de estudo deste trabalho):

Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria;

II - da Comissão de Finanças e Tributação, sobre a adequação financeira ou orçamentária da proposição;

III - da Comissão Especial referida no art. 34, II, acerca de ambas as preliminares. (RICD, art. 54)

Isso significa que, além de analisar o mérito da matéria, essas comissões possuem, ainda, a incumbência de analisar a constitucionalidade e a juridicidade da matéria (CCJC) e sua adequação financeira e orçamentária (CFT).

Por essa razão, a CFT possui peculiaridades, se comparada às outras Comissões. Isso porque sua pauta é consideravelmente maior que as demais. Na semana entre 19 e 23 de novembro de 2012, por exemplo, a pauta da CFT possuía 56 itens em pauta, enquanto a Comissão de Turismo possuía apenas 6 proposições.

Com o intuito, portanto, de dar agilidade à pauta e andamento aos trabalhos legislativos, adotou-se a votação de matérias em bloco. A sistemática de votação em bloco foi instituída na CFT durante o mandato do Deputado Francisco Dornelles, em 1990, por decisão do colegiado da Comissão.

O RICD é omissivo quanto à possibilidade de adotar esse tipo de votação nas Comissões, mas reclamação quanto ao seu uso já foi provida pelo Presidente da Casa. Em 2006, o Deputado Max Rosenmann reclamou, em grau de recurso, contra o procedimento, por sentir prejudicado o seu direito de se pronunciar em defesa de proposição de sua autoria, que participava de um bloco de votação.

Em verdade, o que o Deputado questionou na reclamação não foi a possibilidade, ou não, de se votar em bloco e, sim, o direito de se discutir determinada matéria que estava presente no bloco. O que ocorre é que o Presidente da CFT à época, Deputado Geddel Vieira Lima, alegou que o direito de discussão do membro da Comissão não foi negado pelo simples fato de essa matéria pertencer ao bloco; mas sim pelo fato de o requerente tê-lo pedido extemporaneamente.

Em resposta à reclamação, o Presidente da Comissão defendeu a votação em bloco:

Durante a Ordem do Dia das reuniões, após a discussão e votação dos requerimentos, o Presidente anuncia os blocos um a

um e abre espaço para que qualquer parlamentar, caso deseje discutir separadamente determinado projeto, retire a proposição em bloco. Neste momento, os parlamentares podem solicitar também pedido de vista e apresentar requerimento de retirada de pauta. Assim, se a matéria for retirada de bloco, será vota seguindo a ordem distribuída na pauta. Aqueles projetos que permanecerem no bloco serão votados conjuntamente, tendo seus pareceres aprovados.

O Presidente também explica o motivo pelo qual não foi dada a oportunidade de discussão da matéria ao Deputado requerente:

A solicitação do Sr. Max Rosenmann foi negada porque era improcedente e feria o Regimento Interno, uma vez que o parecer ao Projeto de Lei Complementar já havia sido aprovado, unanimemente, pela Comissão. [...] Conforme consta na transcrição do áudio, o Deputado Max Rosenmann não se manifestou quando foi lido o bloco no qual constava o projeto de seu interesse. Pelo contrário, a discussão em separado do projeto foi solicitada após a aprovação do parecer, no momento em que esta Presidência já havia anunciado o próximo item da pauta. Dessa forma, não foi possível concedê-la por tratar-se de matéria vencida, segundo prescreve o art. 175, II, do RICD.

O Presidente da Casa, Deputado Aldo Rebelo, negou provimento à questão de ordem com base nos argumentos oferecidos pelo Presidente da Comissão e também aproveitou o voto para manifestar sua posição quanto à adoção do procedimento de votação em bloco:

Estabelece o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, no art. 49 e seguintes, normas relativas à ordem dos trabalhos nas Comissões. (...) O artigo 51 dispõe que ‘As Comissões Permanentes poderão estabelecer regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos seus trabalhos, observadas as normas fixadas neste Regimento e no Regulamento das Comissões, bem como ter Relatores e Relatores substitutos previamente designados por assuntos.’ [...] No que diz respeito ao procedimento de votação em bloco, adotado pela Comissão com base no que dispõe o art. 51, já referido, cumpre observar que a condução dos trabalhos na forma indicada não causou qualquer prejuízo à apreciação da matéria, à vista do fato de estarem devidamente demonstradas as oportunidades de solicitação de discussão do parecer ou de votação em separado da matéria, ao longo da reunião.

Para facilitar a votação das matérias, os blocos são formados por projetos que possuem características similares. Aqueles que possuem parecer pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária (o parecer dito terminativo, segundo o artigo 54 do

RICD) e, no mérito (parecer sobre aquelas matérias do artigo 32, X, do RICD), são considerados aprovados, e, normalmente, votados em bloco.

Há, ainda, outros blocos: os de projetos autorizativos; pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela aprovação; pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária e, no mérito, pela rejeição; pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária; pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária; pela incompatibilidade e/ou inadequação financeira e orçamentária; e pela incompatibilidade e/ou inadequação financeira e orçamentária.

Quando as matérias são votadas em bloco não há discussão. Para não tolher o direito de discussão - regimentalmente previsto -, o Deputado pode retirar uma matéria do bloco e, assim, discuti-la. Para isso, basta que ele se manifeste nesse sentido, verbalmente. Não é necessário apoio algum. Os institutos de retirada do bloco e retirada de pauta são diferentes. Quando a matéria é retirada daquele bloco, ela volta para a posição em que ordinariamente se encontrava na pauta. É, dessa forma, votada após a votação dos blocos.

Ressalte-se que, quando há emenda ou substitutivo a determinado projeto, ele não participa de bloco. É votado individualmente.

A outra Comissão permanente que trata de parecer terminativo é a CCJC – nesse caso, sobre a constitucionalidade e a juridicidade da matéria. Esta Comissão, por sua vez, também se vale de votações em bloco, mas somente em dois casos: redação final e projetos de decreto legislativo.

Segundo o artigo 195 do RICD, “a redação final é parte integrante do turno em que se concluir a apresentação da matéria.”. A redação final é, em regra, elaborada pela CCJC. Segundo o RICD, os únicos casos em que ela foge da alçada dessa comissão são: em projetos de código, em projetos de alteração ou reforma do próprio RICD ou em propostas de emenda à Constituição.

São disciplinadas por meio de decreto legislativo as matérias que estão arroladas no artigo 49 da CF/88, de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Não são todos os projetos de decreto legislativo, entretanto, que são votados em bloco. Apenas os são aqueles relativos à concessão, renovação e permissão de rádio/TV e os de acordos internacionais, que são oriundos da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. São os incisos I e XII do artigo 49:

- I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;
- XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão.

Segundo a CF/88, em seu artigo 223, “o ato de outorga ou renovação somente produzirá efeitos legais após deliberação do Congresso Nacional”.

Aqueles projetos de decreto legislativo que estão disciplinados no artigo 49 da CF/88, à exceção dos incisos I e XII, não são, destarte, apreciados em bloco.

É válido dizer que não há o costume, na Casa, de apreciar matérias em bloco em outras Comissões Permanentes. O fato de esse procedimento ser adotado como regra, atualmente, somente pelas Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição, Justiça e Cidadania – que são as únicas permanentes que possuem parecer terminativo e, conseqüentemente, possuem pauta significativamente maior que as demais – não parece coincidência.

Vale dizer que a pauta da CCJC é propositiva dos Deputados. Como há muitos projetos prontos para serem pautados, os Deputados podem sugerir aqueles que são de seu maior interesse. Nem sempre foi assim, entretanto. Na sessão legislativa passada, a 53<sup>a</sup>, a pauta era formulada por assunto.

Além de adotar a votação em blocos, a CCJC adota, ainda, outro procedimento bastante peculiar. A inversão de pauta é realizada verbalmente, nos primeiros 15 minutos da sessão. Inversão de pauta é a possibilidade que o Deputado tem de pedir para que um projeto de sua autoria, de sua relatoria ou de seu interesse seja apreciado em ordem diferente daquela que foi proposta na pauta da comissão.

Ocorre que o RICD não faz uma previsão expressa sobre a forma de utilização desse instrumento. O RICD estatui que a ordem de apreciação dos itens da pauta pode ser alterada ou interrompida para:

- “I - para a posse de Deputados;
- II - em caso de aprovação de requerimento de:
  - a) preferência;
  - b) adiamento;
  - c) retirada da Ordem do Dia;

d) inversão de pauta. (RICD, artigo 83, § único, II)

Em outro artigo o RICD diz que a ordem dos trabalhos nas comissões

poderá ser alterada pela Comissão, a requerimento de qualquer de seus membros, para tratar de matéria em regime de urgência, de prioridade ou de tramitação ordinária, ou ainda no caso de comparecimento de Ministro de Estado ou de qualquer autoridade, e de realização de audiência pública. (RICD, § 1º do artigo 50)

Como se pode perceber, não está, portanto, nestes artigos, disciplinada a forma como se dará o pedido de inversão de pauta. Costumeiramente, as comissões da Casa adotam a posição de que esse requerimento deve ser escrito. Isso porque os artigos 114, 115 e 116 do RICD, que tratam dos requerimentos, não incluem a previsão de um requerimento de inversão de pauta.

Todavia, o artigo 117 do RICD é claro ao dizer que serão escritos e dependerão de deliberação do Plenário os requerimentos não especificados no próprio RICD. Em plenário, o instrumento de inversão de pauta não é utilizado. Em seu lugar, é utilizado o instituto da preferência, segundo o artigo 160 do RICD: “Será permitido a qualquer Deputado, antes de iniciada a Ordem do Dia, requerer preferência para votação ou discussão de uma proposição sobre as do mesmo grupo.”

Conclui-se que a inversão de pauta, instrumento típico das Comissões – já que o plenário da Casa se vale da preferência – é assunto com lacuna normativa no RICD. E, por essa razão, há divergência entre as Comissões quanto ao seu uso. À exceção da CCJC, as outras Comissões Permanentes exigem requerimento escrito para inversão de pauta.

A ata da reunião da CCJC que relata os procedimentos estabelecidos para a sessão legislativa o fez nos seguintes termos:

O Presidente estabeleceu com a Comissão os procedimentos que seriam adotados nesta sessão legislativa pela Comissão: (...) 2) As inversões de pauta continuariam a ser feitas oralmente, nos primeiros 15 minutos da reunião, pelos senhores membros, que teriam direito a solicitar apenas um pedido. As solicitações seriam votadas em bloco, não cabendo verificação de votação, uma vez que feitas oralmente. Se algum membro discordasse de algum pedido, poderia solicitar que este fosse votado separadamente; 3) As redações finais de projetos de decreto legislativo referentes à concessão ou renovação de serviços de radiodifusão seriam votadas em bloco, sem a distribuição de cópias de avulsos em papel, mas estando todos disponíveis na pauta eletrônica. O presidente consultaria o plenário sobre a votação. Se algum membro discordasse de qualquer um dos

itens poderia solicitar sua retirada da apreciação em bloco, e o mesmo retornaria na reunião seguinte, com cópias em papel. Apenas se admitiria a discussão de redação final que tenha sido objeto de emendamento; 4) as redações finais de projetos de lei também seriam submetidas ao plenário, da mesma forma que as redações dos projetos de rádio; 5) os pareceres aos projetos de decreto legislativo referentes a acordos internacionais também seriam submetidos   aprecia o em bloco. Todavia, nestes casos, o presidente faria a leitura do resumo da ementa e do parecer, e, em seguida os submeteria a aprecia o. Do mesmo modo, caso algum membro discordasse, poderia solicitar sua retirada de pauta e o mesmo seria incluído na reunião seguinte, com distribui o de avulsos em papel; 6) os pareceres aos projetos de decreto legislativo referentes   concessão ou renova o de serviços de radiodifusão, também seriam submetidos   aprecia o em bloco, e, do mesmo modo, caso algum membro discordasse, poderia solicitar sua retirada, retornando na reunião seguinte, com cópias de avulso.

### **2.3 Comissões que sistematizaram alguns procedimentos**

De todas as Comissões Permanentes da Casa, aquela que possui maior sistematiza o de seus procedimentos próprios   a Comissão de Legisla o Participativa. Essa comissão possui caráter ímpar, se comparada às demais, pois, segundo o artigo 32, I, do RICD,   a única que possui a prerrogativa de acatar sugestões de iniciativas legislativas apresentadas por associa es e órgãos de classe, sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil.

Dessa forma, a CLP foi idealizada para ser o canal de aproxima o da sociedade brasileira com a Câmara dos Deputados, propiciando, a partir das sugestões apresentadas, debates e legisla es a respeito de temas de interesse da popula o.<sup>2</sup>

Esse caráter singular da CLP faz com que o seu Regulamento Interno seja direcionado para as questões de sugestões de iniciativa legislativa, que não são objeto desse estudo.

De outro lado, a Comissão de Educa o e Cultura (CEC)   a que costuma possuir uma das maiores pautas da casa. Para a reunião ordinária deliberativa do dia

---

<sup>2</sup> Cartilha da CLP

04/12, por exemplo, havia 63 itens pautados. Talvez por isso, na sessão legislativa de 2012, é a comissão que possui maior número de procedimentos normatizados.

A Comissão decidiu, portanto, submeter, no início da sessão legislativa, uma série de normativos próprios à votação do colegiado. Essa normatização de procedimentos administrativos e de tramitação legislativa está disciplinada no Ato da Presidência da Comissão de Educação e Cultura nº 4/2012. (Anexo A).

Há, inclusive, na CEC, uma tabela de recomendação em que consta, de forma sintética, o encaminhamento recomendado para as matérias mais recorrentes na Comissão, com vistas a orientar a atuação e os relatórios/votos dos membros do colegiado. (Anexo B).

A CEC possui seis atos da Presidência, que estão disponíveis em seu sítio na página virtual da Câmara dos Deputados, que regulamentam não só os procedimentos de tramitação legislativa (que são o escopo deste trabalho), mas, também, outros tópicos que possuem pouca regulamentação no RICD. São eles: as audiências públicas; as subcomissões, tanto especiais quanto permanentes; e o disciplinamento de datas comemorativas (que, segundo o artigo 32, IX, f do RICD, é competência de sua alçada).

Na CEC, há, ainda, as súmulas, que são instrumento legítimo para a melhor organização de seus trabalhos. Consoante o artigo 62, IX, do RICD:

incluem-se nos serviços da secretaria: a organização de súmula da jurisprudência dominante da Comissão, quanto aos assuntos mais relevantes, sob orientação de seu Presidente. (RICD, 2011)

## **2.4 Ausência do relator**

Dentre os procedimentos de tramitação legislativa, - objeto de estudo deste trabalho - da CEC, chama a atenção aquele relacionado à relatoria de determinado projeto. Pode ocorrer que, devido à multiplicidade de compromissos dos parlamentares dentro do próprio Congresso Nacional - não raras vezes simultâneos -, determinado Deputado não compareça à reunião em cuja pauta encontra-se o projeto de sua relatoria. Nessa situação, a comissão pode adotar uma infinidade de procedimentos - dado que o RICD é silente quanto a esse aspecto.

Pois bem, há casos em que a comissão não estipula um prazo para que o relator de um projeto pautado, de fato, compareça à reunião. Nesse caso, basta que o

parlamentar ou sua assessoria requeira que a proposição seja retirada de pauta, pois o relator, por algum motivo, não poderá comparecer. Se ele não estiver presente, a Comissão simplesmente não delibera o seu relatório.

Por outro lado, há outras comissões, como a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), que adotam o procedimento de designar, na própria reunião, um relator substituto para a matéria, quando o relator designado não comparece. Na ocasião, o Presidente faz essa designação na hora, *ex officio*, e o relator substituto, em geral, acata integralmente o parecer do relator anteriormente designado – esse novo relator recebe o nome de “relator *ad hoc*”. A comissão dá a oportunidade para que a proposição seja retirada de pauta antes da reunião; se não o for, entretanto, a comissão se vale do instituto do relator substituto.

A previsão do relator substituto está expressa no RICD:

Se for aprovado o parecer em todos os seus termos, será tido como da Comissão e, desde logo, assinado pelo Presidente, pelo Relator ou Relator substituto e pelos autores de votos vencidos, em separado ou com restrições, que manifestem a intenção de fazê-lo; constarão da conclusão os nomes dos votantes e os respectivos votos. (RICD, 2011, art. 56, X)

Porém, há outras comissões, como a CEC ou a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), que estipulam regras próprias: delimitam um prazo máximo de vezes em que o relator pode não comparecer, sem que seja designado relator substituto.

Estatui a Ato da Presidência da CEC:

será avocada pelo Presidente, ou por ele distribuída a outro Deputado, a relatoria das proposições pautadas cujos respectivos relatores não tenham comparecido a quatro reuniões consecutivas para procederem à leitura de seu voto; para efeito dessa contagem, excluem-se

- a. os pedidos de retirada de pauta e os adiamentos de discussão e votação de relatórios e/ou votos de projetos em análise;
- b. as ausências motivadas por licença para tratamento de saúde, missão oficial ou a serviço da CEC e afastamento para guardar luto pela morte de parente próximo. (Anexo A)

A exemplo da CEC, a CDU acordou que o deputado perde a relatoria caso deixe de comparecer a duas reuniões consecutivas para a leitura de seu voto, conforme diz a ata do dia 14/03, supracitada: “a mesma proposição só poderá ser retirada de pauta por até duas vezes, após será incluída na pauta e votada”.

Já na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), o Deputado perde a relatoria ao possuir duas ausências na Comissão, não justificadas. Assim estatui a ata da Comissão, do dia 28/03:

E, mediante anuência do Plenário, estabeleceu que em caso de não comparecimento de um relator a duas reuniões subsequentes, em que conste das respectivas pautas a mesma proposição sob sua relatoria, e estando esgotado o prazo regimental para a apresentação do parecer, será feita nova designação, em atendimento ao art. 52, parágrafo terceiro do Regimento Interno. (CSPCCO, 2012)

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) submeteu ao Plenário, em 25/05/2011, o procedimento que estabelece que

proposições constantes da Ordem do Dia por duas vezes, sem a presença do relator, serão retirados de pauta de ofício, pelo Presidente. Na terceira vez que constarem, persistindo a ausência do relator, será designado relator substituto. (CDEIC, 2011)

Por seu turno, a Comissão da Amazônia, Integração Nacional e de Desenvolvimento Regional (CAINDR) aprovou, em 11/04, o seguinte: “caso o relator não compareça por três vezes à comissão para defender o seu voto em matéria constante na Ordem do Dia, será designado um relator substituto para proferi-lo”.

Vale dizer que a CREDN adota, na atual sessão legislativa, como citado anteriormente, esse procedimento, mas nem sempre foi assim. Há duas sessões legislativas, o presidente adotava o critério de limitar a duas sessões a ausência do relator. Findo esse prazo, a proposição deveria ser votada, com ou sem a presença dele.

A figura do relator “ad hoc”, apesar de bastante discutida na Casa, é usada por outras comissões, além da CREDN. A CDC estabeleceu que, após a quarta reunião sem o comparecimento do relator, é designado um relator *ad hoc*. A Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) também se vale do instituto do relator *ad hoc*, desde que haja consenso. Assim está disposto nos **Procedimentos a serem adotados para os trabalhos da Comissão:**

Só serão apreciadas as matérias cujo relator estiver presente à reunião. No entanto, excepcionalmente, no caso de matérias em que haja consenso, ou a pedido do relator ou do autor, será indicado relator *ad hoc* ou novo relator.

Os defensores desse instituto argumentam que, quando um deputado é designado relator da matéria, ele é, em tese, aquele que mais sabe sobre o tema. Em razão disso, é

justo que o seu parecer seja aproveitado. Além disso, outro argumento favorável à relatoria *ad hoc* é o fato de que o relator sabe, com a devida antecedência regimental, que seu projeto será pautado. Dessa forma, se ele não comparece nem pede que seu projeto seja retirado de pauta, entende-se que ele não está se opondo à votação do projeto de sua relatoria.

Aqueles que defendem o fim da relatoria *ad hoc* acreditam que, ao atribuir a um Deputado o trabalho realizado por outro, se está apoderando da sua propriedade intelectual.

Esses procedimentos da Comissão na ausência do relator são frequentemente objetos de questões de ordem na Casa, como a 467, de 2009, de autoria do Deputado Neudo Campos (PP-RR), cuja ementa é:

Levanta questão de ordem para solicitar que a Presidência anule as deliberações da Comissão de Minas e Energia que teriam ocorrido durante a Ordem do Dia do Plenário no dia 14 de maio corrente; reclama ainda de tratamento desigual dado, no âmbito da mesma Comissão, a matérias da Ordem do Dia em razão de ausência do Relator; afirma que enquanto o Projeto de Lei n. 3245, de 2008, cujo relator encontrava-se ausente do Plenário da Comissão, não foi deliberado, o Projeto de Lei 2318, de 2007, de autoria do reclamante, na mesma situação, teve outro relator designado ad hoc, o qual reverteu o parecer anteriormente apresentado. (grifo nosso).

Em notas taquigráficas, o autor da questão de ordem argumenta que:

[...] houve ainda, durante a reunião, um tratamento desigual e discriminatório no exame de proposições semelhantes constantes da pauta da Comissão.

Conforme a citada ata da reunião, verifica-se que o item 7 da Ordem do Dia, Projeto de Lei nº 3245/2008, relatado pelo Deputado Ernandes Amorim, não foi deliberado em razão da ausência do Relator. No item seguinte da mesma pauta, item 8, Projeto de Lei nº 2.318/2007, de minha autoria, foi designado como Relator *ad hoc* o Deputado Simão Sessim, estando ausente no momento da apreciação o Relator outrora designado, Deputado Marcio Junqueira, que já havia proferido parecer escrito pela aprovação da proposição.

O citado Relator *ad hoc*, entre as 11h 58 min e as 12 h 04 min, portanto, no espaço de 6 minutos, reverteu seu parecer, que acompanhava o Relator original, para opinar pela rejeição do projeto, sem que houvesse ao menos discussão do novo parecer, conforme se depreende do áudio da reunião constante do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados.

## 2.5 Tempo que a comissão aguarda quórum

Outro ponto que costuma diferir bastante entre as comissões e, inclusive, dentro da mesma comissão, de uma reunião para outra, é o fato de o RICD ser omissivo em relação ao tempo que as comissões devem aguardar antes que a reunião seja cancelada por falta de quórum.

De maneira geral, observa-se que, dependendo do interesse político das matérias em pauta, as Presidências flexibilizam, ou não, esse tempo de espera.

Para que os trabalhos das comissões sejam iniciados, o RICD impõe que: “os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação (...)”.

Como se pode perceber, apesar de o RICD expressar o quórum de abertura das reuniões das Comissões Permanentes da Casa, não declara o tempo pelo qual as comissões podem aguardar que o quórum seja atingido.

Em se tratando de sessões do Plenário da Câmara dos Deputados, o RICD é específico:

Não se verificando o quorum de presença, o Presidente aguardará, durante meia hora, que ele se complete, sendo o retardamento deduzido do tempo destinado ao expediente. Se persistir a falta de número, o Presidente declarará que não pode haver sessão, determinando a atribuição de falta aos ausentes para os efeitos legais. (RICD, art. 79, §3º)

Resta, então, a dúvida: as Comissões devem, obrigatoriamente, aplicar essa regra de Plenário e, conseqüentemente, aguardar apenas meia hora até que o quórum se complete; ou, por outro lado, devem criar as suas próprias regras, já que o RICD, nesse ponto, é omissivo?

O que se observa na prática da Casa é que as comissões aguardam mais tempo do que o sugerido. São comuns casos de reuniões que aguardam duas ou três horas até que o quórum regimentalmente exigido seja satisfeito.

Essa lacuna regimental gera conflitos dentro da Câmara dos Deputados já há alguns anos. Em 2003, o Sr. Deputado Inaldo Leitão (PMDB-PB) formulou a questão de ordem 168, cuja ementa é a que se segue:

Levanta questão de ordem com relação ao prazo para complementação de quorum para abertura dos trabalhos das

Comissões; discorre sobre procedimento adotado pela Comissão Especial da Reforma Tributária que aplicou, por analogia, dispositivo regimental relativo à abertura das sessões plenárias da Câmara dos Deputados; faz referência a questão de ordem levantada anteriormente, de mesmo teor, onde o Presidente Michel Temer decidiu, segundo entendimento do orador, vagamente sobre a questão; solicita que a atual Presidência decida de forma mais objetiva sobre o assunto, em especial com relação a correta interpretação do art. 51, do RICD.

A questão de ordem a que o Deputado faz referência, decidida pelo então Presidente Michel Temer é a de número 10.117, de 1999, de autoria do Deputado Gilmar Machado:

Indaga se, em não havendo disposição regimental que determine prazo para complementação de quorum para abertura de trabalhos de comissões, poderia ser empregado por analogia o estabelecido em dispositivo regimental relativo à abertura das sessões e, caso contrário, solicita ao Presidente da Casa que estabeleça uma regra a respeito para que não se fique aguardando indefinidamente quorum para a abertura de reunião de comissões.

Observa-se que, há mais de uma década, os Deputados já sofrem os efeitos da falta de regulamentação desta matéria pela norma da Casa. Em resposta a tal questão de ordem, o Presidente Michel Temer asseverou que:

1) não se pode aplicar por analogia o estabelecido em dispositivo regimental relativo a abertura de sessões a reunião de comissão, tendo em vista a distinção de situações que se verificam nas comissões e no Plenário; 2) não compete ao Presidente da Casa imiscuir-se nos assuntos atinentes a organização das atividades das comissões, não podendo, portanto, estabelecer regras a respeito; 3) recomenda as comissões que fixem um prazo para complementação de quorum para abertura dos trabalhos, diante da omissão do Regimento, baseado em norma regimental que faculta as comissões permanentes estabelecerem regras e condições específicas para a organização e o bom andamento dos trabalhos.

Essa fixação de prazo nunca foi, entretanto, regulamentada.

## 2.6 Outros casos

Há, ainda, nas Comissões Permanentes, procedimentos que não necessariamente são polêmicos, mas que são adotados por apenas algumas delas, devido à especificidade de seus temas e votações.

É o caso da Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), que adota procedimento interessante, que não foi observado em nenhuma outra Comissão Permanente.

O artigo 57, XVI do RICD estabelece que:

ao membro da Comissão que pedir vista do processo, ser-lhe-á concedida esta por duas sessões, se não se tratar de matéria em regime de urgência; quando mais de um membro da Comissão, simultaneamente, pedir vista, ela será conjunta e na própria Comissão, não podendo haver atendimento a pedidos sucessivos; (RICD, 2011, art. 57, XVI)

O artigo refere-se a “sessões”, que significa sessões da Câmara dos Deputados, no Plenário da Casa. Ocorre que a CDC utiliza o prazo de duas reuniões da própria Comissão. Isso é acordado entre o colegiado da Comissão, que acredita que isso garante um tempo mais razoável para a vista do processo.

Outra prática que costuma ser regulamentada pelas comissões diz respeito ao prazo que os Deputados têm para enviar requerimentos ou projetos de lei, já com o devido relatório, para serem pautados. Isso acontece porque é comum o Deputado apresentar algum requerimento na véspera da reunião ordinária e, nesse caso, a necessidade que a comissão tem de dar ciência aos seus membros de todos os itens na pauta torna-se prejudicada.

Algumas comissões fazem, inclusive, ressalva quanto à possibilidade de apresentação de requerimento que faça convocação de Ministro de Estado para prestar informações sobre assunto previamente determinado. Como esse tipo de convocação costuma gerar embates entre o governo e a oposição, algumas comissões fazem exigências específicas para ela.

É o caso da CDEIC, que estipula que “os requerimentos de convocação de Ministro de Estado deverão ser protocolados na Comissão até quinta-feira, com três sessões de antecedência da realização da reunião ordinária”, que acontece às quartas-feiras.

A CSPCOO também possui regulamentação específica, não observada nas outras Comissões Permanentes da Casa. A ata da reunião ordinária deliberativa do dia 14/03 esclarece como foi normatizado o instituto da preferência:

Em seguida, o Presidente submeteu ao Plenário proposta de procedimento a ser adotado pela Comissão quanto aos pedidos de preferência. Esclareceu, primeiramente, que tais requerimentos deverão ser encaminhados por escrito até o início da Ordem do Dia e, havendo concordância de todos os parlamentares, serão deliberados em globo. Em caso de discordância, porém, a deliberação ocorrerá separadamente. Informou ainda que, uma vez aprovados os pedidos, a pauta será alterada de acordo com o horário da apresentação de cada um deles. Por fim, propôs que, se houver requerimento de retirada de pauta para alguma das proposições objeto de preferência, a retirada será deliberada no momento da apreciação do referido item. Logo após, submeteu a proposta ao Plenário e, havendo anuência, estabeleceu que o procedimento será adotado ao longo desta sessão legislativa.

## **2.7 Necessidade do regulamento**

A entrevista com os Secretários de Comissão encerrou com uma pergunta sobre a real necessidade do Regulamento Interno das Comissões. Há duas hipóteses: a primeira delas sustenta que o regulamento é necessário, pois, como demonstrado acima, ainda existem procedimentos não normatizados, que podem gerar alguma confusão entre os membros. A segunda hipótese defende que as Comissões Permanentes diferem muito entre si e que, portanto, um regulamento só engessaria o processo legislativo.

Dos vinte entrevistados, apenas oito deles consideraram haver a real necessidade de um regulamento interno. Doze deles, portanto, acreditam que um regulamento não é exatamente imprescindível.

Aqueles secretários que defendem o Regulamento Interno das Comissões argumentam que seria um facilitador do trabalho, dado que uniformizaria as regras e normas adotadas pelas comissões em suas reuniões.

Essa uniformização das normas adotadas seria benéfica não só para os servidores, mas, também, para os Deputados e para a Casa. Os servidores seriam beneficiados, pois é inegável que um regulamento das comissões facilitaria a assistência que o secretário de comissão precisa prestar ao Presidente desta.

Com uma norma expressa em determinado sentido, evitam-se polêmicas e as decisões da Presidência estarão sempre respaldadas pela lei. Isso é o que é chamado de

segurança jurídica. As decisões são previsíveis e, com isso, o parlamentar e sua assessoria podem preparar-se melhor para as reuniões que ocorrem semanalmente.

Os secretários que defendem o regulamento argumentaram que essa falta de padronização prejudica a imagem da comissão frente aos seus membros. Não raras vezes, os Deputados questionam a não utilização de um procedimento em uma comissão, pois, em outra comissão, ele funciona.

A Casa também ganha com a adoção do Regulamento, no sentido em que as regras utilizadas para o atingimento dos seus objetivos estão bem definidas. Assim, é possível planejar de uma forma mais eficiente as estratégias que serão adotadas no cenário político.

Por outro lado, os secretários de comissão que foram contra a elaboração do regulamento insistem que o RICD é já utilizado na Casa e que outra norma de cunho legal engessaria o processo legislativo de tal forma que as decisões políticas estariam limitadas.

Segundo o raciocínio desses secretários, o regulamento seria benéfico para os servidores – pelos motivos supracitados -, mas, para a Casa, não haveria avanço. Este argumento se baseia na ideia de que a política é dinâmica e que fazer um regulamento seria ignorar essa característica tão determinante.

Além disso, outro argumento contra a necessidade do regulamento é que as Comissões Permanentes são muito diferentes entre si e que, por isso, um regulamento que uniformizasse os procedimentos poderia ser um retrocesso.

Como visto acima, a votação em bloco, por exemplo, é muito útil em comissões que possuem pautas com muitos projetos, mas, em outras comissões, não haveria a necessidade de utilização desse instrumento.

Dentre os que consideraram que o regulamento é necessário, alguns secretários chegaram a declarar que ele não é exatamente necessário, mas convém. Dentre os que declararam a desnecessidade do regulamento, a maior parte das visões foi no sentido de que algum outro tipo de padronização, menos formal e mais dinâmica que o regulamento, seria bastante útil.

Foi sugerido que o Departamento de Comissões tornasse acessível aos servidores um banco de questões de ordem, que facilitaria o trabalho das comissões na busca por jurisprudência.

Os secretários que são a favor de um regulamento também levantaram a necessidade de padronização para normas que não sejam somente de reuniões ordinárias. Audiências públicas, por exemplo, também seriam alvo de normatização.

## CONCLUSÃO

Chegou-se à conclusão de que alguns procedimentos são, de fato, realizados de maneira distinta entre as Comissões Permanentes, devido a lacunas regimentais.

É o caso, por exemplo, da atitude tomada pela Comissão quando um Deputado, que é designado relator, não comparece às reuniões deliberativas da comissão, ainda que o projeto de sua relatoria esteja pautado. Pôde-se perceber que há uma infinidade de possibilidades para a solução deste conflito.

A partir dessa falta de padronização nos procedimentos, realizou-se uma entrevista com os secretários de comissão para aferir as suas opiniões sobre o quanto um Regulamento Interno das Comissões resolveria este tipo de situação.

O presente trabalho não teve o objetivo de exaurir a discussão, bastante polêmica e controversa, sobre a real necessidade de elaboração do Regulamento Interno das Comissões da Câmara dos Deputados.

Este ainda é o primeiro passo. Aqui, foi verificada apenas a opinião dos Secretários de Comissão que, apesar de possuírem função de notável relevância na Casa, são apenas vinte. Não se pode chegar a uma conclusão efetiva sobre o tema sem ouvir outros atores indispensáveis ao processo legislativo: os Deputados, os partidos, suas lideranças, além dos outros servidores da Casa, etc.

De vinte secretários entrevistados, oito consideraram importante a elaboração do Regulamento Interno das Comissões. Percebe-se que a posição majoritária - de que ele não é, de fato, necessário - possui pouca margem de vantagem.

Além disso, não se pode ignorar o fato de o Secretário de Comissão poder ser exonerado de seu cargo a qualquer tempo. Isso significa que, com alguma manobra de cargos pequena dentro da estrutura do Departamento de Comissões, esse resultado pode ser facilmente revertido.

A conclusão inegável neste trabalho é que há, em relação ao tema, bastante divergência, inclusive entre agentes que desempenham exatamente a mesma função neste processo.

Os principais argumentos utilizados pela posição majoritária dizem respeito à dinamicidade da atividade política. Segundo aqueles que defenderam essa tese, a política é bastante dinâmica e, deste modo, regras além das que atualmente existem só iriam engessar o processo e torná-lo mais burocrático.

Outro argumento dominante foi o fato de que, para os servidores, o regulamento é bastante vantajoso, pois lhes dá segurança na tomada de decisões. Contudo, para a Casa, essa segurança aparentemente não é desejada. Os secretários contrários ao regulamento também argumentaram que as comissões são muito diferentes entre si e, com isso, uma regra geral para todas traria vantagens para umas e desvantagens para outras.

O que se costuma dizer é que as comissões pequenas, de maneira geral, funcionam de forma razoável, pois possuem poucos projetos em pauta. Também existem aquelas comissões que, apesar de possuírem uma pauta considerável, são bastante consensuais. Nesse caso, a necessidade do regulamento é ainda menor.

O último argumento de que se valem os defensores da não elaboração do regulamento é que, se ele não existe passados vinte e três anos da data em que deveria ser promulgado, é porque não há interesse político para que seja elaborado. Houve algumas tentativas, na Casa, de criá-lo, mas nunca saíram do papel.

Entretanto, há, um ponto que se pode considerar de opinião majoritária – esta sim com alguma margem de vantagem. Mesmo aqueles que consideraram que o regulamento não é imprescindível, posicionaram-se a favor de algum tipo de norma, que oriente a execução dos trabalhos das comissões. De acordo com os secretários, estas normas podem vir até mesmo do próprio Departamento de Comissões e ter força infralegal.

Esta solução garantiria alguma previsibilidade dos procedimentos das comissões, mas, ao mesmo tempo - por possuir caráter apenas infralegal e considerar a dinamicidade da atividade política - não “engessaria” o processo legislativo nas comissões. Afinal, este é, disparadamente, o maior temor em relação ao possível regulamento.

Essas normas técnicas do Departamento, que poderiam ser alteradas conforme a dinâmica da política também sofrem mutações, poderiam levar em conta a especificidade de cada comissão, dadas as notórias diferenças entre elas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGESTA, Luis Sanches. **Curso de derecho constitucional comparado**. 5. ed. 2 reimpr. Madrid: Editorial Civitas, 1981.

ARAÚJO, Maristela Santos. **Padronização das normas nas comissões permanentes**. Brasília: Câmara dos Deputados, CEFOR, 2007. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/802>> Acesso em: 30 nov. 2012.

BONAVIDES, Ciencia Política. 10ª ed. rev. e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2000. Disponível em: <<http://unifra.br/professores/14104/Paulo%20Bonavides-Ciencia%20Politica%5B1%5D.pdf>> Acesso em: out. 2012

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Legislação Participativa. **Audiência pública sobre processo legislativo**. Elementos para uma reforma do regimento interno. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Departamento de Taquigrafia, Revisão e Redação. **Audiência pública**. Debate sobre a reforma do regimento interno da Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 1989. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 8. ed. Brasília, 2011. 478 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais de n. 1, de 1992, a 43, de 2004, e pelas emendas constitucionais de revisão de n.1 a 6, de 1994. 23.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. 80 p.

BRUSCO, Dilsson Emílio (Org.). **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados**: 1823 a 2004. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. 414 p.

CARNEIRO, André Corrêa de Sá. Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. Brasília: CEFOR, IUPERJ, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5807>> Acesso em: 30 nov. 2012.

CINTRA, Antônio Octávio. Presidencialismo e parlamentarismo: são importantes as instituições? In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.). **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2007. cap. 1

MORAES, Alexandre de (Coord.). **Os 20 anos da Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 2009. 631 p.

MORAES, Alexandre. **Direito constitucional**. 28.ed. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2012. 956 p.

NEVES, A. Castanheira (Ed.). **As comissões parlamentares permanentes: países não socialistas**. Boletim da Faculdade de Direito, 1980. Versão portuguesa do Relatório Geral apresentado ao X Congresso Internacional de Direito Comparado, Budapeste, 1978.

NOGUEIRA FILHO, Octaciano da Costa. **Sistemas políticos e o modelo brasileiro**. Brasília: Senado federal, 2007. 355 p.

PACHECO, Luciana Botelho. **A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados: do início à fase das comissões**. Brasília: Aslegis, 2002. 120 p.

\_\_\_\_\_. **O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados: uma alternativa viável para a apreciação dos projetos de iniciativa parlamentar**. Brasília: UnB, 2005. 53 p.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no legislativo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.15, n.43, jun. 2000.

SILVA, L. P. **O impacto das migrações partidárias nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2004. Trabalho Final de Curso (Especialização em Gestão Legislativa) - Universidade de Brasília.

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

VIEIRA, Fernando Sabóia. **O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados: uma avaliação**. Brasília: UnB, 2005. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/10252>> Acesso em: 30 nov. 2012.



## **ANEXO A**

### **ATO DA PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA Nº 4/2012**

#### **Normatização de Procedimentos Administrativos e de Tramitação Legislativa**

O Presidente da Comissão de Educação e Cultura - CEC, Deputado Newton Lima, no uso de suas atribuições – Regimento Interno da Câmara dos Deputados, artigo 51 --,

RESOLVE, mediante manifestação favorável do Plenário, e, em conformidade com as disposições do Regimento Interno da Câmara:

normatizar, conforme abaixo, os procedimentos administrativos e a tramitação legislativa referente ao andamento dos trabalhos no plenário da comissão e em seus desdobramentos operacionais na Secretaria da CEC e nos demais órgãos da Câmara:

2. o pedido de vista a proposição em pauta deverá ser formulado antes do início da votação do voto do relator;
3. quando da reapresentação de proposição objeto de pedido de vistas, e tendo sido superada a etapa de debates, será dispensada nova rodada de discussão, ouvindo-se apenas a manifestação do(s) requerente(s) do mencionado pedido;
4. todas as proposições – exceto os requerimentos – serão pautadas até às 12 horas da segunda-feira em que ocorrer a reunião ordinária;
5. os requerimentos não procedimentais, isto é, os que solicitam a realização de audiências públicas e encontros assemelhados, bem como a interveniência da CEC para a consecução das atribuições inerentes à área-fim do Colegiado, constarão da pauta da semana se apresentados até às 18 horas do dia anterior à realização da reunião da CEC;
6. a inclusão de proposição e de requerimento fora do prazo delimitado nos dois itens precedentes só poderá ser efetuada mediante requerimento extrapauta a ser apresentado no dia da reunião;
7. os requerimentos que interferem na discussão sequencial da ordem do dia estabelecida para cada reunião– retirada e inversão de pauta – serão encaminhados à deliberação do Plenário antes de se dar início à discussão/votação do conjunto de proposições a que se referem – Requerimentos ou Demais Proposições; os demais requerimentos – adiamento de discussão e de votação – serão deliberados antes do início de cada uma dessas etapas;
8. os relatores defenderão seus pontos de vista mediante a manifestação de seu voto, eximindo-se da leitura do respectivo relatório, exceto se a maioria simples do Colegiado deliberar em contrário;
9. será avocada pelo Presidente, ou por ele distribuída a outro deputado, a relatoria das proposições pautadas cujos respectivos relatores não tenham comparecido a quatro reuniões consecutivas para procederem à leitura de seu voto; para efeito dessa contagem, excluem-se
  - a. os pedidos de retirada de pauta e os adiamentos de discussão e votação de relatórios e/ou votos de projetos em análise;
  - b. as ausências motivadas por licença para tratamento de saúde, missão oficial ou a serviço da CEC e afastamento para guardar luto pela morte de parente próximo.



10. os votos aos projetos de competência exclusiva do Poder Executivo, mas que tenham sido apresentados por parlamentares, tais como criação de instituições de ensino de qualquer espécie e acréscimo de disciplinas ao currículo escolar de todos os níveis, obedecerão aos critérios consignados nas Resoluções do Congresso Nacional, isto é, serão relatados com parecer contrário à sua aprovação, com sugestão, porém, de encaminhamento de Indicação ao poder competente;
11. os relatores das proposições deverão se ater aos prazos de entrega dos relatórios e respectivos votos à Secretaria da Comissão, conforme a classificação a seguir:
  - a. proposições de tramitação ordinária – prazo de 40 sessões do Grande Plenário;
  - b. proposições de tramitação prioritária – prazo de 10 sessões do Grande Plenário;
  - c. proposições de tramitação urgente – prazo de 5 sessões do Grande Plenário.
12. o Presidente designará novo relator em caso de descumprimento dos mencionados prazos regimentais;
13. a fim de se universalizar o acesso aos pedidos de relatoria de proposições, esses deverão ser dirigidos ao Presidente da CEC, por
  - ofício impresso a ser entregue na Secretaria da Comissão; ou
  - e-mail para o endereço [cec@camara.gov.br](mailto:cec@camara.gov.br);
14. serão analisadas pela Mesa Diretora e submetidas à apreciação do Plenário da CEC quaisquer sugestões tendentes a racionalizar e agilizar o andamento dos trabalhos administrativos e legislativos do Órgão

Sala da Comissão, em 16 de maio de 2012.

Deputado Newton Lima  
Presidente



**ANEXO B**

**ASSUNTO:** Tabela em que consta, de forma sintética, o encaminhamento recomendado para as matérias mais recorrentes na Comissão de Educação e Cultura, com vistas a orientar a atuação e os relatórios/votos dos membros do Colegiado.

<b>MATÉRIA</b>	<b>RECOMENDAÇÃO</b>	<b>OBSERVAÇÕES</b>
<b>Criação de instituição de ensino</b> (por PL de autoria de Deputado ou Senador). <b>Autorização de criação de instituição de ensino</b> (por PL de autoria de Deputado ou Senador).	<b>REJEITAR</b> o PL e dar seguimento à proposta por meio de <b>INDICAÇÃO</b> ao Poder Executivo.	A iniciativa é <b>privativa do Presidente da República</b> (CF, art. 61, § 1º, II, alíneas <i>a</i> e <i>b</i> ).  O <b>projeto autorizativo</b> , segundo a CCJC, é <b>inconstitucional</b> e <b>injurídico</b> , já que autoriza o Presidente da República a exercer prerrogativa que é sua.
<b>Criação de disciplina</b> ou qualquer alteração <b>curricular</b> .	<b>REJEITAR</b> o PL e dar seguimento à proposta por meio de <b>INDICAÇÃO</b> ao Poder Executivo.	A definição de disciplinas ou de conteúdo curricular da base nacional comum do ensino fundamental e médio (art. 26, da LDB) e da educação superior é <b>competência</b> exclusiva do <b>Ministério da Educação</b> , ouvido o <b>Conselho Nacional de Educação</b> (art. 9º, § 1º, alínea <i>c</i> , da Lei n.º 4.024, de 1961, com a redação dada pela Lei n.º 9.131, de 1995).
<b>Criação de programa</b> de governo.	<b>REJEITAR</b> o PL e dar seguimento à proposta por meio de <b>INDICAÇÃO</b> ao Poder Executivo.	É caso de invasão de competência. Fere o princípio constitucional da separação de poderes, já que <b>criar e executar programas é atribuição do Poder Executivo</b> (CF, art. 2º c/c art. 61, § 1º, II, alíneas <i>a</i> e <i>b</i> ).
<b>Reconhecimento de bem</b> , de natureza material ou intangível, como <b>manifestação cultural</b> ou como parte do patrimônio	<b>REJEITAR</b> o PL e dar seguimento à proposta por meio de <b>INDICAÇÃO</b> ao Poder Executivo.	Nos termos da política cultural vigente, o órgão encarregado de identificar o patrimônio histórico e artístico brasileiro e organizar a sua proteção é o <b>Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico</b>



cultural brasileiro.		<b>Nacional (IPHAN)</b> , órgão do Ministério da Cultura (Decreto-Lei nº 25, de 1937).
<b>Denominação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Escolas Técnicas vinculadas a Universidades Federais; Universidades Federais e seus campi.</b>	<b>REJEITAR.</b>	A denominação, por lei, desse tipo de instituição <b>fere a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão patrimonial</b> concedida pela CF (art. 207) às universidades e, por extensão, aos institutos federais (art. 1º, parágrafo único, e art. 2º, § 1º Lei nº 11.892, de 2008). Por essa razão, em 2010, o PL nº 2.792, de 2008, que denominava “Campus Milton Geraldo Lampe” o campus de Apucarana, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, embora aprovado na Câmara e no Senado, foi <b>integralmente vetado</b> pelo Presidente da República.
<b>Denominação de pontes, viadutos, vias e trechos de vias federais.</b>	Analisar o <b>MÉRITO</b> da homenagem.	A Lei nº 6.682, de 1979, que “dispõe sobre a denominação de vias e estações terminais do PNV”, determina, no art. 2º, que <b>mediante lei especial</b> , uma estação terminal, obra de arte ou trecho de via poderá ter, supletivamente, a designação de um fato histórico ou de nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à Nação ou à Humanidade. Para tanto, é admitida a <b>iniciativa parlamentar</b> .
<b>Denominação de logradouros públicos.</b>	Analisar o <b>MÉRITO</b> da homenagem.	A denominação de bens públicos pertencentes à União dá-se por <b>lei</b> , cuja <b>iniciativa pode ser parlamentar</b> . A Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1, de 2001, da CEC, assinala a conveniência de que, em iniciativas dessa natureza, esteja comprovado o apoio da comunidade local, que pode ser em forma de um abaixo-assinado, de um “voto de



		<p>apoio” de Câmara de Vereadores ou de Assembleia Legislativa, uma manifestação favorável – por escrito – de clube de serviços, entidades de classe ou de associações profissionais. Essa comprovação, no entanto, não é obrigatória, mas mera recomendação da Súmula com vistas a garantir a legitimidade da homenagem.</p>
<p><b>Denominação</b> de <b>aeroportos.</b></p>	<p>Analisar o <b>MÉRITO</b> da homenagem.</p>	<p>Nos termos da Lei nº 5.917, de 1973, que “aprova o Plano Nacional de Viação e dá outras providências”, a alteração de nomes de aeroportos constantes da Relação Descritiva dos Aeródromos do Plano Nacional de Viação é feita mediante <b>lei federal</b>, sendo admitida a <b>iniciativa parlamentar</b>. A Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1, de 2001, da CEC, assinala a conveniência de que, em iniciativas dessa natureza, esteja comprovado o apoio da comunidade local, que pode ser em forma de um abaixo-assinado, de um “voto de apoio” de Câmara de Vereadores ou de Assembleia Legislativa, uma manifestação favorável – por escrito – de clube de serviços, entidades de classe ou de associações profissionais. Essa comprovação, no entanto, não é obrigatória, mas mera recomendação da Súmula com vistas a garantir a legitimidade da homenagem.</p>
<p>Instituição de <b>datas comemorativas.</b></p>	<p>Analisar o <b>MÉRITO</b> da homenagem.</p>	<p>A matéria é regulamentada pela Lei nº 12.345, de 2010, que fixa, no art. 1º, que a instituição de datas comemorativas obedecerá ao critério da alta significação para os diferentes segmentos profissionais,</p>



		<p>políticos, religiosos, culturais e étnicos que compõem a sociedade brasileira. O art. 4º da referida lei estabelece que a proposição de data comemorativa será objeto de <b>projeto de lei, acompanhado de comprovação da realização de consultas e/ou audiências públicas a amplos setores da população</b>, em fique legitimado o critério de alta significação para os segmentos interessados. <b>Desde a publicação da lei, todos os projetos apresentados sem a comprovação exigida têm sido rigorosamente devolvidos ao Autor pela Secretaria-Geral da Mesa.</b> Tal rigor nos permite aferir que, <b>se projeto dessa natureza tramita hoje na CEC, cumpre a exigência legal ou foi apresentado antes da publicação da Lei nº 12.345, de 2010.</b> Nesse último caso, <b>a lei não se aplica</b>, cabendo à CEC avaliar apenas o mérito.</p> <p>No que diz respeito a essa matéria, <b>a Súmula de Recomendações aos Relatores nº 1, de 2001, da CEC, está desatualizada.</b></p>
Inscrição de <b>nomes no Livro dos Heróis da Pátria.</b>	Analisar o <b>MÉRITO</b> da homenagem.	A Lei nº 11.597, de 2007, regulamenta o registro de nomes no Livro dos Heróis da Pátria. A distinção é fixada por <b>lei federal</b> , sendo admitida a <b>iniciativa parlamentar</b> . A distinção será prestada mediante a edição de Lei, decorridos <b>50 (cinquenta)</b> anos da morte ou da presunção de morte do homenageado.
Concessão de <b>títulos de patronos e patronas.</b>	Analisar o <b>MÉRITO</b> da homenagem.	A Lei nº 12.458, de 2011, “estabelece critérios mínimos para a outorga do título



		<p>de patrono ou patrona”. Segundo o art. 2º da lei, a outorga do título de patrono ou patrona é homenagem cívica a ser sugerida em <b>projeto de lei</b> específico, admitida a <b>iniciativa parlamentar</b>, em que constará a justificativa fundamentada da escolha do nome indicado.</p>
<p>Concessão de <b>títulos de capital simbólica</b>.</p>	<p>Analisar o <b>MÉRITO</b> da homenagem.</p>	<p>A outorga do título é feita por <b>lei federal</b>, cabendo a <b>iniciativa parlamentar</b>, mas não há ainda regulamentação da matéria. Recomenda-se, no entanto, sem caráter de obrigatoriedade, portanto, que as proposições sejam documentadas por material de divulgação de eventos e/ou por notícias da mídia impressa e digital em que constem expressamente o título que se pretenda oficializar em lei. Outro reforço em favor da iniciativa, sem que isso constitua, também, condição obrigatória para seu exame e eventual aprovação, é o apoio da comunidade local, que pode ser em forma de um abaixo-assinado, de um “voto de apoio” de Câmara de Vereadores ou de Assembleia Legislativa, uma manifestação favorável – por escrito – de clube de serviços, entidades de classe ou de associações profissionais.</p>